



«Cruiseturismen må utvikles som en integrert del av reiselivsnæringen på en bærekraftig måte»

Innspill til Reisemålsutvalget fra

Cruise Norway, CLIA Norway og European Cruise Services,

oktober 2022

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INTRODUKSJON	7
2. OVERORDNET OM CRUISENÆRINGEN	9
3. HVORDAN LEGGE TIL RETTE FOR STØRRE VERDISKAPING FRA CRUISE?	14
3.1. Cruiseturister står for et betydelig verdiskapingsbidrag og er utløsende for store reiselivsinvesteringer langs kysten	14
3.2. Det er mulig å realisere ytterligere verdiskaping fra cruiseturistene	18
3.3. Anbefalinger	18
4. HVORDAN FORBEDRE BESØKSFORVALTNINGEN I NORSKE CRUISEHAVNER? REGIONAL OG LOKAL DISTRIBUSJON	20
5. DET ER BEHOV FOR Å REDUSERE UTSLIPP OG FORURENSNING – OGSÅ FRA CRUISESKIP	25
5.1. Cruisetraffikk i verdensarvfjordene	26
5.2. Anbefalinger	30
SUMMARY	33

Sammendrag

Reisemålsutvalget har fått et bredt mandat hvor vi opplever at kjernen i det regjeringen ønsker svar på er hvordan en kan legge til rette for et mer bærekraftig reiseliv i Norge. Dette omfatter også cruisetrafikk som er en integrert og sentral del av den norske reiselivsnæringen. Utvalgets vurderinger vil kunne påvirke viktige rammebetingelser og den videre utviklingen for cruise i Norge. Det er avgjørende at vurderingene skjer på bakgrunn av et riktig kunnskapsgrunnlag om vår bransje, noe vi ønsker å bidra til med dette innspillet.

Næringen har vokst betydelig det siste tiåret og det er ventet ytterligere vekst i årene fremover. Denne utviklingen har bidratt til en betydelig vekst i den landbaserte reiselivsnæringen langs kysten. Like fullt har den også bidratt til å synliggjøre noen utfordringer av miljømessig, sosial og økonomisk art ved turismen til Norge. Vårt hovedbudskap er at cruiseturismen må utvikles som en integrert del av reiselivsnæringen på en bærekraftig måte. Etter vår vurdering er det fullt mulig å få til, samtidig som en legger til rette for en fremtidig utvikling av cruiseturismen som bidrar til økt lokal verdiskaping og lønnsomhet i landbasert reiseliv.

Det er rom for økt landbasert verdiskaping fra cruisenæringen

Store deler av den norske reiselivsnæringen bygger sin attraksjonskraft på kvaliteten på natur- og kulturgoder. De fleste attraksjonene er stedbundne slik at kundene må reise dit hvor attraksjonene er. Dette er noe av forklaringen på samspillet (den gjensidige dynamikken) mellom cruise og landbaserte opplevelser.

Cruiseanløp og -passasjerer utgjør en betydelig del av reiselivet ved mange destinasjoner langs kysten og legger dermed grunnlaget for et lokalt tilbud av opplevelser og serveringstjenester. En rekke rapporter har også funnet at den stedbundne reiselivsnæringen langs kysten har kapasitet til å ta imot ytterligere cruiseturister.

Hvor mye penger cruiseturister bruker i Norge er et spørsmål som har vært utgangspunkt for debatt i flere år og det brukes i argumenter både for og imot tilrettelegging for økt cruiseaktivitet langs norskekysten. Anslagene fra disse studiene spriker mellom rundt 500 kroner og i overkant av 1000 kroner per cruiseturist per dagsbesøk. Om en legger 800 kroner til grunn så betyr det at dagsbesøkende cruiseturister i Flåm står for en omsetning på over 220 millioner kroner. Det illustrerer godt hvor stor betydning cruiseturismen har i små distriktskommuner i Norge.

En underkommunisert effekt av cruiseturismen i Norge er at den er en sentral og utløsende faktor for en rekke store investeringer i det landbaserte reiselivet. En høy andel dagsbesøkende cruiseturister drar på ekskursjoner til lokale og regionale severdigheter. Forutsigbarheten i denne etterspørselen er i mange tilfeller det som gjør at store reiselivsorienterte investeringer i nærheten av populære anløpshavner gjennomføres.

Kvaliteten på tjenestetilbudet og omfanget av attraksjoner og aktiviteter er avgjørende for hvor lang liggetid et cruiseskip ønsker å ha i en havn og for hvor mye penger cruiseturistene bruker på land. Én utfordring for å styrke den lokale landbaserte reiselivsnæringen langs seilingsrutene til cruisetrafikken er at det er en stor variasjon i kvaliteten på tjenestene som tilbys på land, mellom ulike destinasjoner. Volum er viktig for å sikre tilstrekkelig kvalitet. Erfaringer med useriøse aktører eller tjenester med lav kvalitet fører til tider til at cruiserederiene velger å unngå å benytte lokale leverandører. Dette fører igjen til at mer av verdiskaping som kunne kommet den lokale landbaserte reiselivsnæringen til gode, heller ender hos rederiene. Det må her presiseres at dette ikke er et ønske fra rederienes side.

En annen utfordring er manglende etterlevelse av gjeldende lover. Cruisenæringen opplever til tider at lokale tilbydere av transporttjenester og opplevelsesturer ikke har lovpålagte sertifiseringer. Uavhengig av om tjenesten som leveres av

disse aktørene isolert sett er av god kvalitet er dette en utfordring for rederiene. De har et bredt ansvar overfor sine gjester og vil nødvendigvis risikere å benytte seg av useriøse aktører. Konsekvensen av denne usikkerheten er at rederiene velger å ikke bruke lokale aktører, men heller utfører tjenester i egenregi.

Skal en lykkes med å øke verdiskapingen fra cruise er det særlig tre ting som må til, utover et styrket samarbeid og løsninger på utslipps- og trengselsproblematikken.

1. Det må legges til rette for mer lokal produktutvikling
2. Vi trenger et regime som ivaretar og opprettholder kvalitet og standarder på tilbudssiden – «best practice»
3. Eksisterende regler med betydning for cruiseturismen i Norge må gjøres kjent og håndheves

Besøksforvaltningen i norske cruisedestinasjoner bør styrkes

I nyhetssaker om «overturisme» i byer og bygder langs norskekysten om sommeren er det som regel cruiseferdøyer og cruiseturister som står i sentrum. Slike saker har utvilsomt bidratt til å skape en oppfatning om at det er cruisenæringen som er den primære årsaken til en følelse av «trengsel» ved populære turistdestinasjoner i Norge. Vi er enige i at dårlig besøksforvaltning ved populære destinasjoner langs kysten er en utfordring.

Det er imidlertid viktig å forstå at cruiserederier selv ønsker å unngå havner og anløpstidspunkt hvor trengselen er høy. Dette forringer nemlig kvaliteten på aktivitetene og opplevelsene passasjerene oppsøker på land, som Flåmsbanen i Flåm eller Dalsnibba ved Geiranger. Ettersom rederiene til en viss grad også fungerer som mellomledd i salg av billetter og transportoppdrag går de også glipp av inntekter hvis kapasiteten er sprengt.

Vi mener det er et potensiale til å både redusere de negative effektene av høy trengsel, gjennom forbedret besøksforvaltning ved cruisedestinasjonene, samt øke de positive effektene på verdiskaping og sysselsetting som direkte kan tilskrives cruisenæringen i Norge. I stedet for utfasing av cruisenæringen tar vi til orde for at cruise får en større plass i norsk reiselivsnæring i årene fremover. Det er to åpenbare måter å sikre fremdeles vekst i cruisenæringen i Norge på, samtidig som man reduserer utfordringene knyttet til dårlig besøksforvaltning ved enkelthavner langs norskekysten.

1. Mer av veksten i cruiseanløp bør komme i havner som i dag har få eller ingen anløp
2. Cruisetraffikken langs Norgeskysten bør spres utover en lengre periode av året.
3. Bedre tilrettelegging for snuoperasjoner i Nord-Norge vil gjøre denne landsdelen tilgjengelig for ukescruise fra kontinentet

Dette kan sikres gjennom å investere i tekniske fasiliteter i havner og destinasjoner som i dag er lite besøkt av cruiseferdøyer samt gjennom et bedre regionalt samarbeid og koordinering i reiselivspolitikken mellom ulike enkeltdestinasjoner og kommuner.

Et tettere regionalt samarbeid om å markedsføre flere havner og en større del av reiselivsåret enn høysesongen er helt nødvendig. I dag er cruisehavnene langs norskekysten i stor grad kommunalt eid. Kommunene (gjennom havnen) har dermed et insentiv til å prioritere sitt havneselskaps økonomi i sine vurderinger av volumet av cruisetraffikk, kun (eventuelt) moderert av kommuneinnbyggernes preferanser om trengsel i høysesongen.

Enkeltkommuner med populære anløpshavner mangler insentiver til å bidra til å bygge opp «konkurrerende» cruisehavner i samme region. Dette fordi kommunen da vil risikere å tape havneavgifter og lokal verdiskaping. For

regionen vil dette imidlertid være positivt. Det muliggjør økt verdiskaping for reiselivsnæringen i hele regionen, og en større spredning av cruisetrafikken i høysesongen.

Vi mener den regionale cruisepolitikken i større grad må løftes fra et lokalt (kommunalt) nivå til et regionalt nivå. Slike regionale samarbeid kan tilrettelegges og styres av ulike typer aktører, herunder interkommunale selskap, regionale destinasjonsselskap og fylkeskommuner. Dette vil bidra til en større spredning av cruiseturister mellom ulike destinasjoner og dermed også en spredning av de positive verdiskapingseffektene som følger med cruiseanløp innad i større regioner.

Det er behov for reduserte utslipp og forurensning

Skal målene i Parisavtalen nås må alle sektorer og næringer redusere sine utslipp. Cruisenæringen har gjennom FNs sjøfartsorganisasjon, IMO (International Maritime Organization), også forpliktet seg til å jobbe for en utvikling som møter målsetningen i Parisavtalen om å redusere CO₂-utslippene. I Norge har næringen særlig jobbet med denne problematikken gjennom *Grønt Skipsfartsprogram*. I nyhetsbildet her hjemme er det imidlertid de særnorske reguleringene i verdensarvfjordene som har fått oppmerksomhet.

En innføring av et krav om nullutslipp i verdensarvfjordene fra 2026 vil føre til en betydelig reduksjon i cruisetrafikken langs norskekysten. Færre besøkende cruiseturister vil i sin tur gi redusert aktivitet i den lokale reiselivsnæringen i lokalsamfunn langs norskekysten. Særnorske krav som søker å fremtvinge en teknologiutvikling og implementering av løsninger som enda ikke er utviklet fremstår svært lite treffsikkert. Det er heller ikke dokumentert at lavere utslipp i verdensarvfjordene faktisk vil bidra til reduserte utslipp globalt. For det første kan man ikke se bort fra at et krav om nullutslipp i verdensarvfjordene faktisk vil ende opp med å gi økte CO₂-utslipp, som en konsekvens av at skipene lader opp sine batterier ved bruk av dieselmotorer utenfor fjordene dersom slik teknologi er tilgjengelig, for å tilfredstille kravene. For det andre må man anta at enkelte rederier flytter sine cruiseseilaser til destinasjoner utenfor Norge, noe som potensielt øker de samlede utslippene og som i tillegg har en negativ effekt for den norske reiselivsnæringen.

Gjennom internasjonale forpliktelser har cruisenæringen vist at den ønsker en omstilling til en mer bærekraftig utvikling. Istedenfor å møte dette med særnorske krav og reguleringer, som i praksis forbyr cruisetrafikk i enkelte fjorder, bør det søkes gode løsninger i et fellesskap mellom lokale, regionale og nasjonale myndigheter samt cruisenæringen, reiselivet og andre interessenter. Investeringer i fremtidsrettet infrastruktur, som landstrømanlegg og støtteordninger for bruk nullutslippsløsninger, er eksempler på mer positive og fruktbare tilnærminger enn forbud mot utslipp i enkeltfjorder. Å utnytte den infrastrukturen som sjøveien representerer til å frakte et større volum av turister til Norge er i tråd med et ønske om en bærekraftig ressursforvaltning. Infrastrukturen ligger der og har alltid gjort det. Det kreves kun marginale investeringer og naturinngrep for å håndtere store volum av besøkende turister. Dette står i kontrast til transportformer som fly, vei og bane, som alle krever regelmessig vedlikehold og i mange tilfeller både store naturinngrep og forurensende utslipp i forbindelse med utbygginger. Vi oppfordrer utvalget til å se hen til allerede utredede forslag for å redusere utslipp og forurensning fra cruisetrafikken. Det gjelder særlig anbefalingene fra pilotprosjektet under Grønt Skipsfartsprogram.

Næringen selv har ingen problemer med å bli regulert på en måte som skaper en balanse mellom hensynet til lokalsamfunnene og klimaets tåleevne, men det er avgjørende med riktige tiltak og reguleringer. Vi mener det går an å skape gode rammevilkår for at cruiseturismen kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte som alle er tjent med.

Våre anbefalinger til Reisemålsutvalget

For å sikre økt verdiskaping fra cruise må det:

1. Legges til rette for flere og bedre produkter lokalt
2. Etableres ordninger som ivaretar og opprettholder kvalitet og standarder på tilbudssiden - «Best practice»
3. Eksisterende lover og regler må håndheves

For å styrke besøksforvaltning bør:

4. Mer av veksten i cruiseanløp må komme i havner som i dag har få eller ingen anløp
5. Cruisetrafikken langs Norgeskysten fordeles utover en større del av året
6. Bedre tilrettelegging for snuoperasjoner i Nord-Norge vil gjøre denne landsdelen tilgjengelig for ukescruise fra kontinentet

Begge tiltakene fordrer investeringer i tekniske fasiliteter i havner og destinasjoner med lite cruisebesøk i dag samt et bedre regionalt samarbeid og koordinering i reiselivspolitikken på ulike enkeltdestinasjoner og kommuner.

Utslipp og forurensning fra cruise bør reduseres gjennom:

7. En ytterligere etablering av landstrømfasiliteter (viktig for å redusere både SO_x, NO_x og CO₂ utslipp)
8. Norske havner bør pålegges å benytte EPI ([Environmental Port Index](#))
9. Et styrket samarbeid mellom myndigheter, destinasjoner og rederier
10. Utvide verdensarvfjordreguleringene knyttet til NO_x for områder med høy befolkningstetthet
11. Å satse på strategier for å blande inn karbonnøytrale drivstoff i eksisterende drivstoff
12. All organisert transport av cruiseturister på land må bli utslippsfri

1. Introduksjon

Norsk reiselivsnæring består av opplevelses-, overnattings-, serverings-, transport- og formidlingsbedrifter som selger sine tjenester til et bredt spekter av kunder. Natur- og kulturbaserte goder er kjernen i norske reiselivsprodukter, hvor tilgangen på uberørt natur, fossefall, dype fjorder, fugleliv, midtnattsol, nordlys, fruktblomstring, stavkirker, og byliv er næringens ressursgrunnlag.

Reiselivsnæringen består i hovedsak av mange små bedrifter fra flere virksomhetstyper; hoteller, restauranter, flyselskaper, skiheiser, festivaler, aktivitetsbedrifter og mange andre. Verdikjeden i de ulike virksomhetene er til dels svært forskjellige. Det som binder bedrifter fra disse virksomhetstypene sammen og gjør dem til reiselivsbedrifter, er det faktum at de lever av mennesker på reise - turister, yrkesreisende, kurs- og konferansegjester. Disse reiselivskundene etterspør helhetlige produkter, hvor ofte overnatting, servering, transport og opplevelser inngår. Det innebærer at de ulike virksomhetstypene leverer komplementære produkter. Sagt på en annen måte bidrar de kommersielle aktørene i fellesskap til turistenes totalopplevelse.

Det er nettopp denne komplementariteten og gjensidige avhengigheten mellom bransjene og de ulike aktørene som det er avgjørende å forstå og styrke dersom næringen skal lykkes med å utvikle seg og forbedre sin konkurransekraft og attraktivitet. Som vi kommer nærmere inn på i notatet så har cruise en helt sentralt rolle her. Cruise, sammen med flybransjen, representerer en kritisk funksjon for å kunne ta imot og distribuere det store volumet av tilreisende til ulike destinasjoner i landet.

Det er ikke bare norske og utenlandske turister som blir berørt av den norske reiselivsnæringen. Lokalbefolkningen er både en betydelig forbruker av opplevelses- og serveringstjenester så vel som en tredjepart som blir påvirket av det samlede turistomfanget og de positive og negative virkningene som dette medfører på destinasjonene. Det er en viktig forskjell mellom turister på den ene side og lokalbefolkningen på den annen. Mens turistene reiser til produktene for å oppleve attraktive reiselivsprodukter, konsumerer lokalbefolkningen reiselivsproduktene *der de bor* samtidig som de kan påvirke de besøkendes inntrykk og opplevelse av destinasjonen. Norsk reiselivs omdømme, særlig med tanke på innvirkning på lokalmiljøet og bærekraftig utvikling, er viktig for å opprettholde den positive veksten og utviklingen vi har opplevd de siste årene.

Regjeringen har i Hurdalsplattformen vist til at reiselivet er en fremtidsnæring som skal bidra til å sikre verdiskaping og arbeidsplasser i hele landet og at det må jobbes målrettet for å gjøre næringen mer bærekraftig, blant annet for å forhindre at konsekvensene av koronakrisen ikke blir langvarige. Hurdalsplattformen inneholder flere konkrete tiltak for en samlet reiselivsnæring¹ i tillegg til at det presiseres at regjeringen vil *«Redusere lokal forurensning gjennom å legge til rette for landstrøm for cruisebåter ved de mest trafikkerte havnene og på sikt innføre forbud mot tungolje.»*. Dette og flere av de andre tiltakene i Hurdalsplattformen vil påvirke cruisenæringen og vi er gjennomgående positive til regjeringens ambisjoner for næringen.

Et offentlig utvalg for reisemålsutvikling og besøksforvaltning (Reisemålsutvalget) ble nedsatt 26. august 2021 og utvalget er bedt om å levere sin utredning i form av en NOU i løpet av høsten 2022. Utvalget har fått et bredt mandat,

¹ Hurdalsplattformen. For en regjeringen utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. 2021-2025, side 16 og 17.

men vi opplever at kjernen i det regjeringen ønsker svar på er hvordan en kan legge til rette for et mer bærekraftig reiseliv i Norge.

I mandatet til utvalget vises det til at reiselivsnæringen i 2019 sysselsatte mer 170 000 personer og skapte verdier for om lag 130 milliarder kroner. Det tilsvarer om lag 7 prosent av all sysselsetting² og i mange kommuner er reiselivet en av næringene som sysselsetter flest. Ikke bare er næringen en viktig arbeidsgiver, spesielt i distriktene, men det er også Norges femte største eksportnæring ifølge tall fra SSB. Næringen har utviklet seg raskt det siste tiåret og selv om pandemien hadde enorme konsekvenser for næringen er det ventet at aktiviteten vil ta seg opp igjen på tidligere nivåer og vokse videre i årene fremover. Den kraftige veksten har også ført til noen utfordringer lokalt, både miljømessige, sosialt og økonomisk – og sentralt i utvalgets mandat står vurderingen av hvordan en kan legge til rette for et mer bærekraftig reiseliv.

Når det gjelder cruisenæring spesielt så har det i de senere år har vært en rekke meningsutvekslinger i media og andre fora hvor enkeltpersoner, eller aktører, med sterke meninger har ytret seg, uten at de nødvendigvis uttaler seg på vegne av en bredere næring eller har godt faglig belegg for sine meninger og påstander. Reisemålsutvalgets arbeid er i så måte svært viktig. Vurderingene og anbefalingene som utvalget kommer med vil kunne påvirke viktige rammebetingelser og dermed næringens videre utvikling i Norge. Det er avgjørende at utvalgets vurderinger gjøres på bakgrunn av et riktig kunnskapsgrunnlag om vår bransje.

Vårt innspill er i hovedsak ment å belyse de forhold som er nevnt i utvalgets mandat punkt 4 og det vi opplever å være sentrale spørsmål og problemstillinger som utvalget bes om å ta stilling til i forhold til vår virksomhet. Vårt hovedbudskap er at cruiseturismen må utvikles som en integrert del av reiselivsnæringen på en bærekraftig måte. Etter vår vurdering er det fullt mulig å få til, samtidig som en legger til rette for en fremtidig utvikling av cruiseturismen som bidrar til økt lokal verdiskaping og lønnsomhet i landbasert reiseliv.

Avsenderne av dette notatet representerer cruisenæringen bredt og stiller gjerne til et møte med utvalget for å utdype vårt innspill nærmere om det er ønskelig.

² *Nasjonal reiselivsstrategi 2030*

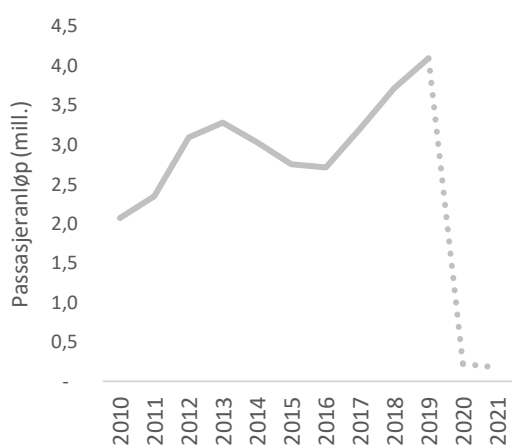
2. Overordnet om cruisenæringen

Siden 1800-tallet har utenlandske turister kommet med cruiseskip til Norge for å oppleve fjorder, fjell, midnattssol, våre bosteder og vår kultur. Faktisk er cruise den eldste formen for transport av et større antall utenlandske turister til Norge. Det er i Norge tradisjonelt om lag 100 anløpssteder for cruise. Hovedtyngden av passasjerstrømmene kommer imidlertid til ca. 30 av disse. Verdiskapningen drøftes nærmere senere i notatet. Nå er utfordringen å tilpasse denne turismen til en tid hvor bærekraft står i sentrum. Det håper vi utvalget deler vårt syn på og at utvalgets arbeid og anbefalinger vil reflektere når de foreligger.

Sterk vekst i cruisetrafikken langs Norgeskysten i årene frem til pandemien

Gjennom det siste tiåret har det vært en kraftig vekst i cruiseanløp og cruisepassasjerer på dagsbesøk i norske havner. Fra 2010 til 2019 var det nesten en dobling i antallet dagsbesøkende cruiseturister (98 pst.).³ Figuren nedenfor viser at det særlig i de to siste årene før pandemien var en kraftig vekst i cruisetrafikken langs norskekysten.

Figur 2-1: Antall dagsbesøkende cruiseturister ved anløp i Norge, 2010-2021. Kilde: Kystverket



Figur 2-2: Antall dagsbesøkende cruiseturister ved anløp i Norge, i månedene juni, juli og august. Kilde: Kystverket



Basert på foreløpige tall for antall anløp og passasjerer for 2022 fremstår det ikke som om pandemien har hatt en varig negativ effekt på etterspørselen etter cruiseopplevelser langs norskekysten. Et isolert blikk på sommermånedene juni, juli og august viser at samlet passasjervolum sommeren 2022 var om lag 8 prosent lavere enn i toppåret 2019, men allikevel høyere enn i 2017.

Utover generell høy vekst er en annen trend at veksten i antallet *cruiseanløp* – antallet ganger et cruiseskip legger til i havn – har vært lavere enn passasjerveksten. Det var oppunder 100 prosent vekst i antall passasjerer sammenlignet med en vekst i antall anløp på 65 prosent. Avviket mellom veksten i antallet cruisepassasjerer og -anløp som ankom

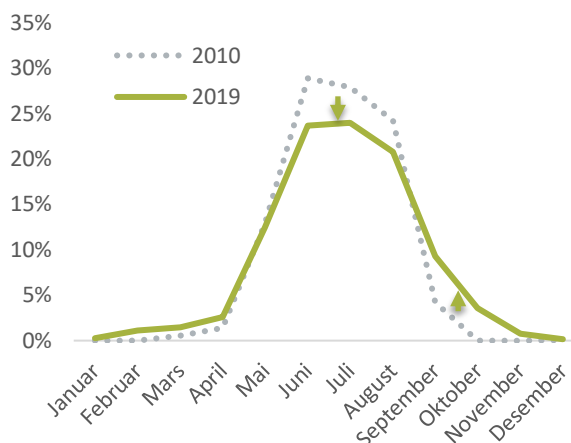
³ Merk at vi her ikke teller antallet cruiseturister, men antallet passasjeranløp. Om en cruiseturist er på et cruise som anløper to norske havner ila. cruiseseilasen telles denne personen to ganger.

norske havner i denne perioden skyldes i hovedsak at cruiseskipene som seiler langs norskekysten i denne perioden har blitt stadig større i gjennomsnitt.

Sommermånedene er høysesong for cruisetrafikk

Cruisetrafikken i Norge har alltid vært sesongbetont, med en høysesong i sommermånedene. Selv om dette fremdeles var gjeldende i 2019, som i 2010, har det vært en trend mot at cruise-sesongen i Norge gradvis har spredd seg utover flere måneder av året. Dette er godt synlig i figuren til høyre. Denne utviklingen er trolig delvis et uttrykk for markedssituasjonen. Som reiselivsprodukt er verdien av en cruiseopplevelse langs norskekysten høyere hvis trengselen ved sentrale havner og seilingsruter er lav. Av den grunn har rederiene i økende grad satt opp seilinger på sensommeren og tidlig om høsten.

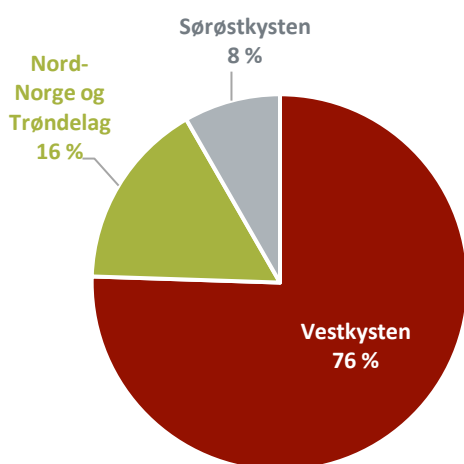
Figur 2-3: Cruisepassasjerer (passasjeranløp) i Norge fordelt på årets måneder i 2010 og 2019. Kilde: Kystverket



Vestlandet dominerer som cruisedestinasjon, mens vintercruise i Nord-Norge vokser sterkt

Den britiske lystyachten «Nereid» anses å være det første turistskipet som seilte inn i Geiranger, i 1869.⁴ Den dag i dag er det fremdeles fjordene langs vestlandskysten som er målet for majoriteten av cruiseseilaser til Norge. I 2019 ble over 75 prosent av dagsbesøkende cruisepassasjerer ilandsatt i havner på Vestlandet.⁵

Figur 2-5: Antall cruisepassasjeranløp (dagsbesøk av cruiseturister) i ulike regioner langs norskekysten i 2019. Kilde: Kystverket.



Figur 2-4: Utvikling i cruisepassasjeranløp til norske havner, etter kystregion, 2010-2019. Indeksert (2010=100). Kilde: Kystverket

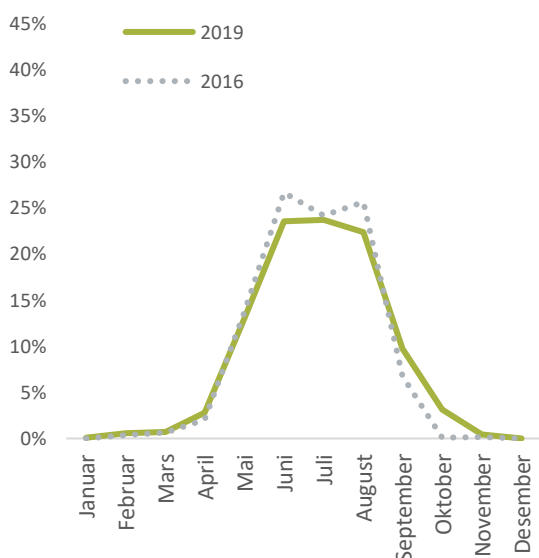


⁴ Nettsak fra abcnyheter.no (13.08.2017), «Historiske bilder: Den første cruiseturisten i Norge»

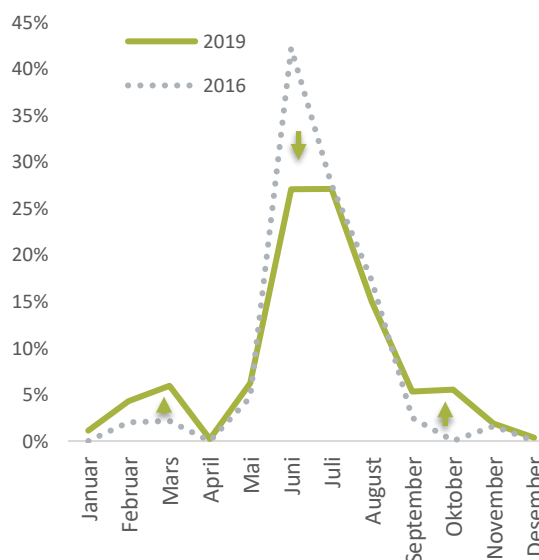
⁵ Fylkene Rogaland, Vestland og Møre og Romsdal.

Det er havner langs vestkysten av Norge som hadde den klart høyeste veksten i cruisetrafikk i tiåret frem til pandemien. Et annet interessant trekk fra Figur 2-4 er imidlertid den kraftige veksten i cruisetrafikk i Nord-Norge i perioden fra 2016 til 2019. I disse årene steg antallet cruisepassasjerbesøk ved havner i Nord-Norge og Trøndelag med nesten 65 prosent – over ti prosentpoeng mer enn den tilsvarende veksten langs vestkysten. Statistikken viser også at majoriteten av økningen i cruisepassasjeranløp i Trøndelag og Nord-Norge kom *utenfor* den tradisjonelle høysesongen i sommermånedene. Veksten kan spores til vintermånedene januar til mars og høstmånedene september og oktober. Likevel er det langt tilbake til det mønsteret som fantes tidligere i cruisetrafikken i Norge, hvor rundt 80 prosent av anløpene i årene frem til år 2000 gikk til Nord-Norge. Endringen skyldes sterk vekst i cruise med en varighet på ca. en uke. Så langt har dette utelukket Nord-Norge, noe som eventuelt kan endres på ved snuhavner i landsdelen.

Figur 2-7: Cruisepassasjerer (passasjeranløp) langs vestlandskysten fordelt på årets måneder i 2016 og 2019.
Kilde: Kystverket



Figur 2-6: Cruisepassasjerer (passasjeranløp) langs kysten i Trøndelag og Nord-Norge fordelt på årets måneder i 2016 og 2019. Kilde: Kystverket



Figurene illustrerer fordelingen av cruisepassasjerbesøk i henholdsvis 2016 og 2019, for de to delene av landet hvor cruisetrafikken har vokst mest de siste årene. Det er tydelig at det særlig i Trøndelag og Nord-Norge har vært en markant dreining i profilen på cruisetrafikken på få år. Fra en situasjon hvor så godt som alle cruiseanløp ankom i juni, juli og august, til en situasjon hvor det også i vintermånedene er vesentlig cruiseaktivitet i regionen.

Utviklingen i landets nordlige regioner har ikke skjedd som et resultat av reguleringer eller tiltak fra myndighetshold, men fordi markedsaktørene selv har sett potensialet som ligger i vintercruise i nordlige strøk. Denne utviklingen er også et gode for reiselivsnæringen i Trøndelag og Nord-Norge. Det at etterspørselen etter opplevelsesaktiviteter, servering og varehandel fra cruisepassasjerer spres mer jevnt utover året bidrar til at reiselivsnæringen i regionen blir mer økonomisk bærekraftig.

En stadig større andel av cruiseanløp kommer i storbyene

Cruiseanløpene langs norskekysten er i høy grad konsentrert til noen få destinasjoner og havner. Nesten 40 prosent av cruisepassasjerbesøkene i 2019 var fant sted i de fire byene Bergen, Stavanger, Ålesund og Tromsø. De fem

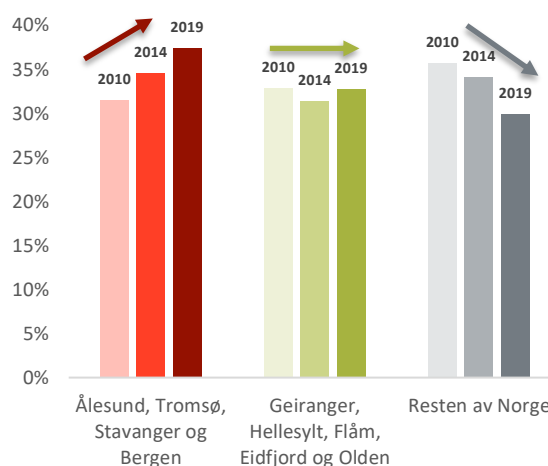
destinasjonene Geiranger, Hellesylt, Flåm, Olden og Eidfjord, som ligger i kommuner med et samlet innbyggertall på om lag 15.000⁶, hadde til sammenligning over 1,3 millioner dagsbesøkende cruiseturister i 2019 – én tredel av alle slike besøk i norske havner i 2019. Med andre ord ble over 70 prosent av alle dagsbesøk fra cruiseturister i Norge i 2019 gjort i fire byer og fem mindre lokalsamfunnene.

Det er åpenbart at ankomsten av store cruise fartøyer og dagsbesøk fra fartøyenes passasjerer er langt mer iøynefallende i små bygder som Geiranger og Flåm, enn i de større byene langs kysten. I somrene frem til pandemien i 2020 og 2021 kunne man hvert år lese nyhetssaker om hvordan et stort antall turister satte sitt preg på småsteder som Geiranger og Flåm, og at det ble stadig flere turister hvert år, i disse bygdene.

Deler av turistveksten i noen av de mest besøkte bygdene i Norge, som Geiranger, Hellesylt, Flåm, Eidfjord og Olden, kom fra anløpende cruise fartøyer.

Kystverkets statistikk viser imidlertid at ikke er anløp ved disse destinasjonene som er den primære driveren bak den overordnede veksten i cruisetrafikk til Norge. Det er anløp til de større byene langs kysten, som Ålesund, Tromsø, Stavanger og Bergen som har vokst mest det siste tiåret.

Figur 2-8: Dagsbesøkende cruise passasjerer i norske havner, fordelt mellom større byer, mye besøkte små-bygder og resten av Norge. Kilde: Kystverket og SSB



Tre sentrale utfordringer knyttet til cruisetrafikken

Cruisetrafikken representerer et stort antall besøkende og det er liten tvil om at cruise bidrar til store verdier og den bidrar til å opprettholde mange arbeidsplasser, spesielt på flere mindre turistdestinasjoner rundt om i landet. Det utdyper vi nærmere nedenfor. Det er likevel ikke slik at cruisetrafikken, og den veksten som har funnet sted over flere år, har kommet uten at det har skapt noen negative effekter det er økende politisk ønske om å begrense. Dette gjelder først og fremst virkninger på klima og miljø samt tiltak for å unngå trengsel i populære cruisedestinasjoner i høysesongen.

Den offentlige debatten om cruisenæringen er sterkt polarisert, og det kan være krevende å forholde seg til ulike påstander og subjektive oppfatninger uten tilstrekkelig belegg. Det er uheldig om dette får lov til å påvirke oppfatningen om en hel næring som spiller en viktig rolle i norsk reiseliv. Vi mener det er fullt mulig å adressere disse utfordringene, samtidig som en ikke ødelegger for de positive effektene fra cruisenæringen.

Næringen selv har ingen problemer med å bli regulert på en måte som skaper en balanse mellom hensynet til lokalsamfunnene og klimaets tåleevne, men det er avgjørende med riktige tiltak og reguleringer. Vi mener det går an å skape gode rammevilkår for at cruiseturismen kan utvikles videre på en hensiktsmessig og bærekraftig måte som alle er tjent med.

⁶ Stranda, Aurland, Stryn og Eidfjord

I de påfølgende kapitlene adresserer vi det vi opplever som de tre mest sentrale utfordringene for fremtidig cruisetrafikk: 1) Hvordan legge til rette for større verdiskaping fra cruise, 2) hvordan en kan forbedre besøksforvaltningen i norske cruisehavner og 3) hvordan en kan redusere utslipp og forurensning.

3. Hvordan legge til rette for større verdiskaping fra cruise?

Det er et samspill mellom cruisenæringen og den landbaserte reiselivsnæringen. Cruisetrafikken skaper grunnlag for den landbaserte næringen, og tilbudet fra den landbaserte næringen gjør en destinasjon mer attraktiv for cruiserederiene. I en diskusjon om hvordan en best kan tilrettelegge for ytterligere verdiskaping i cruisenæringen er det viktig å forstå noen sentrale kjennetegn ved reiselivet som cruise er en integrert del av:

- i) Næringen består av fem komplementære bransjer (transport, formidling, opplevelser, servering og overnatting)
- ii) Attraksjonskraften er ofte knyttet til kvaliteten på natur- og kulturgoder
- iii) Turistene besøker ofte flere destinasjoner på en reise
- iv) De fleste opplevelser er stedbundne, det innebærer at kundene må reise dit opplevelsene er. Dette gjelder i særlig grad natur- og kulturbaserte goder
- v) Nettopp fordi opplevelsene er stedbundne og kundene kommer dit opplevelsene finnes, skaper reiselivet svært mange distriktsarbeidsplasser. Dette forsterkes av at de fleste aktiviteter i næringen er arbeidsintensive
- vi) Tilpassede handelsprodukter

De ovennevnte forholdene forklarer den sterke gjensidige avhengigheten mellom aktørene i næringen. Cruise, sammen med flytransport, er de to klart viktigste transportformene for å fasilitere adkomsten til norske destinasjoner. Ettersom cruisepassasjerene overnatter om bord på skipene er det særlig opplevelses-, handels- og serveringsbransjene som komplementerer cruisenæringen. For å øke verdiskapingen fra cruiseturister må vi finne løsninger som bidrar til at cruiseturistene bruker mer penger nettopp i disse bransjene. Økt verdiskaping oppnås ved at det utvikles bedre tilpassede opplevelses-, service- og handelsprodukt. Dette vil stimulere til sterkere kjøpsinteresse.

3.1. Cruiseturister står for et betydelig verdiskapingsbidrag og er utløsende for store reiselivsinvesteringer langs kysten

Cruisenæringen ble hardt rammet av pandemien. Gjennom 2022 har imidlertid aktiviteten tatt seg raskt opp igjen mot nivåene fra før pandemien og det er ventet sterk vekst i årene fremover. Vi er opptatt av at det legges til rette for at denne utviklingen skjer på en måte som både er lønnsom og bærekraftig. Det gjøres best i en tett og god dialog mellom myndighetene på ulike nivå og næringen. Cruisenæringen og -turistene representerer en mulighet som destinasjonene selv må ønske.

Cruiseanløp og -passasjerer utgjør en betydelig del av reiselivet ved mange destinasjoner langs kysten og legger dermed grunnlaget for et lokalt tilbud av opplevelser og serveringstjenester. En rekke rapporter har også funnet at den stedbundne reiselivsnæringen de aller fleste stedene langs kysten har kapasitet til å ta imot ytterligere cruiseturister. Litt enkelt sagt så ligger det 2 millioner turister med et forbruk på 2 milliarder kroner per dag utenfor norskekysten som svært gjerne vil komme på besøk.⁷ Dette gir utrykk for det voldsomme potensialet for verdiskaping og som ligger i en fortsatt vekst i cruisetrafikken langs norskekysten.

⁷ *Innovasjon Norge anslo at cruiseturistenes utgifter på land i Norge i 2019 samlet beløp seg til 1,8 milliarder kroner.*

Vi er opptatt av at en videre vekst skjer på både en klima- og miljømessig og økonomisk bærekraftig måte. Tiltak for å sikre at cruisetrafikken blir stadig mer klimavennlig, samt tiltak for å redusere konsekvensene av dårlig besøksforvaltning blir diskutert i påfølgende kapitler. I det videre vil vi redegjøre for hvilken *faktisk* økonomisk effekt cruisenæringen har for lokal og regional verdiskaping langs kysten, samt presentere tiltak for hvordan en videre vekst i cruisenæringen kan gi ytterligere bidrag til norsk økonomi.

3.1.1. Et forutsigbart volum av dagsbesøkende cruiseturister er utløsende for investeringer i den landbaserte reiselivsnæringen

En underkommunisert effekt av cruiseturismen i Norge er at den er en sentral og utløsende faktor for en rekke store investeringer i det landbaserte reiselivet. En høy andel av dagsbesøkende cruiseturister drar på ekskursjoner til lokale og regionale severdigheter. Forutsigbarheten i denne etterspørselen er i mange tilfeller det som gjør at store investeringer i opplevelsessentre, museer, taubaner mv. i nærheten av populære anløpshavner gjennomføres.

Vi finner et illustrerende eksempel i Bergen. Det ville vært *uaktuelt* å gjøre de nylig gjennomførte investeringene i Fløibanen (i størrelsesorden 250 millioner kroner) om det forelå planer om å strupe cruiseturismen til Bergen. En flott Fløibane og oppgradert Ulriksbane gjør Bergen til en attraktiv destinasjon for mange typer besøkende i tillegg til cruiseturistene, også de som har behov for å bo på hoteller og spise på restaurantene. Hele reiselivsnæringen i Bergen nyter derfor godt av den investeringen. En investering som langt på vei kan tilskrives det stabile besøksvolumet fra dagsbesøkende cruiseturister.

Det finnes en rekke lignende eksempler, herunder de siste årenes investeringer i taubaner i både Loen, Voss og Åndalsnes, så vel som opplevelsessenteret Sagastad Vikingsenter i Nordfjordeid. Investeringene i gondolbanen til Fløya i Tromsø er et tilsvarende eksempel. Disse investeringene skaper betydelig ringvirkninger i form av økt verdiskaping og sysselsetting lokalt og nasjonalt, i utbyggingsperioden.

3.1.2. Cruise legger grunnlaget for stor verdiskaping og sysselsetting i den landbaserte reiselivsnæringen

Hvor mye penger cruiseturister bruker i Norge er et spørsmål som har vært utgangspunkt for debatt i flere år og det brukes i argumenter både for og imot tilrettelegging for økt cruiseaktivitet langs norskekysten. Nedenfor har vi illustrert cruisenæringens verdikjede. Denne er delt i to, hvor de grønnfargede delene av verdikjeden representerer etterspørselen som er rettet mot den landbaserte reiselivsnæringen. Som det fremkommer er det i hovedsak opplevelser og transporttjenester som etterspørres av dagsbesøkende cruiseturister. Disse utvikles og tilrettelegges av nasjonale og lokale turoperatører som tilbyr disse til rederiene. Et sted mellom 40 og 70 prosent av cruisepassasjerene benytter seg av slike tilbud. Utover dette oppsøkes også suvenirbutikker og annen varehandel samt serveringssteder av cruiseturister.

Figur 3-1: Verdikjeden i cruisenæringen



En rekke studier og undersøkelser har kartlagt dagsbesøkende cruiseturisters utgifter i Norge. Anslagene fra disse studiene spriker mellom rundt 500 kroner og i overkant av 1000 kroner per cruiseturist per dagsbesøk.⁸ Et gjennomgående funn i slike utredninger er at utgiftsnivået varierer betydelig mellom ulike cruiseturistsegmenter og mellom ulike havner.

Betydningen av dagsbesøkende cruiseturister varierer naturligvis enormt mellom ulike byer og bygder langs kysten. I byer som Oslo, Bergen og Stavanger, som alle tar imot et betydelig volum cruiseturister, er det for eksempel få bedrifter som har cruiseturister som sin dominerende kundegruppe. Det motsatte er imidlertid tilfelle i bygder som Geiranger, Hellesylt, Flåm og Eidfjord, hvor reiselivsnæringen utgjør en stor del av det private næringslivet og hvor cruiseturister er den klart største kundegruppen.

Flåm illustrerer godt hvor store verdier cruiseturismen bidrar med lokalt

I 2019 ble det registrert nesten 270 000 dagsbesøkende cruiseturister i Flåm, noe som gjorde tettstedet til den sjette mest besøkte cruisehavnen i landet (tre av de fem destinasjonene som hadde høyere besøk enn Flåm var storbyene Bergen, Stavanger og Ålesund). Reiselivsnæringen i Flåm (i Aurland kommune) har over årene gjort investeringer som har skapt en betydelig bredde i tjenestetilbudet, blant annet en av landets største souvenirbutikker. Som en konsekvens av et godt utviklet landbasert tilbud med høy kvalitet så har havnen i dag en av de høyeste ekskursjonsratene i verden (om lag 70 prosent av ankomne cruiseturister) og cruise fartøyene i Flåm har en lang gjennomsnittlig liggetid (rundt ti timer).

Det gode tilbudet overfor cruiseturister i Flåm gir grunn til å tro at det gjennomsnittlige utgiftsnivået blant denne typen turister er høyere enn i enkelte av de landsomfattende kartleggingene omtalt ovenfor. I regnestykket som presenteres nedenfor har vi lagt til grunn 800 kroner per dagsbesøkende cruiseturist.

Med utgangspunkt i registrerte regnskapstall for alle landets bedrifter, samt deres avdelingskontorer kan vi tallfeste den samlede verdiskapingen i det private næringslivet i Flåm. Videre kan vi med utgangspunkt i bedriftenes registrerte næringskoder identifisere typiske «reiselivsbedrifter».

⁸ Se bl.a. *Innovasjon Norge og Epinion (2019)*, «Cruiseturismen i Norge i 2019», *TØI (2019)*, «Cruiseturisters forbruk i Norge» og *Menon (2018)*, «Cruiseturismens økonomiske betydning i Bergen»

Vi finner at reiselivsnæringen i Aurland kommune i 2019 hadde en samlet verdiskaping på over 360 millioner kroner. Dette utgjorde i overkant av én tredel av all verdiskaping i privat sektor i kommunen dette året. Dagsbesøkende cruiseturister i Flåm ga en estimert samlet omsetning for den lokale reiselivsnæringen på over 220 millioner kroner. Over 30 prosent av verdiskapingen i reiselivsnæringen i Aurland kommune i 2019 kan tilskrives besøkende cruiseturister i Flåm.

Målt i arbeidsplasser, med utgangspunkt i forholdstallet mellom verdiskaping og antall registrerte arbeidsplasser i reiselivsnæringen i kommunen, skapte de anløpende cruiseferdøylene over 90 arbeidsplasser i Aurland i 2019. Til sammenligning er innbyggertallet i hele kommunen på om lag 1.700 personer.

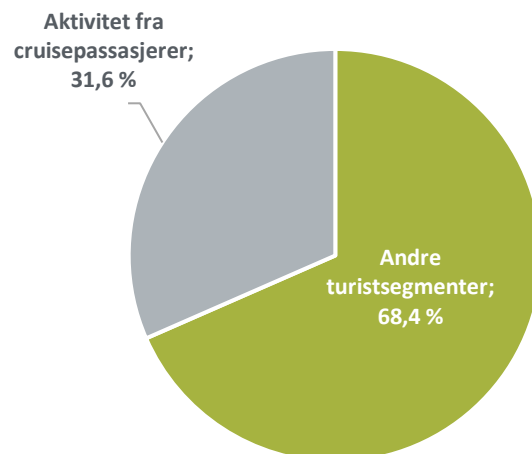
Cruise bidrar og med stor verdiskaping i byene

Eksempelet, med Flåm som en mye besøkt cruisehavn i en liten norsk kommune, illustrerer hvor stor betydning cruiseturismen har i små distriktskommuner i Norge.

Selv om den relative betydningen av cruiseturismen er klart størst, eller mest synlig, på flere mindre steder er det også viktig å være klar over hvilken betydelig verdiskaping og sysselsetting cruiseturismen legger grunnlaget for i større byer. Menon Economics har i 2021 på oppdrag for Oslo havn⁹ sett nærmere på den økonomiske betydningen av cruiseturismen i Oslo. Her er det estimert et totalt direkte forbruk fra passasjerer og rederier på 226 millioner kroner i 2019, som tilsvarer et gjennomsnittlig forbruk på 980 kroner per ankomne cruiseturist. Basert på anslaget på 226 millioner kroner finner de at cruiseaktivitet la grunnlaget for 180 årsverk i Osloregion i 2019 og at cruiseturismen bidro med i underkant av 166 millioner kroner i verdiskaping.

Det har også vært en rekke andre rapporter de siste årene som viser den økonomiske betydningen av cruiseturistene. Blant annet fikk NHO Reiseliv i 2019 utarbeidet ti destinasjonsanalyser hvor utviklingen i reiselivsnæringen og betydningen av denne var i fokus. Flere av analysene omhandler viktige cruisedestinasjoner som for eksempel Bergen og Ålesund. I analysen av Bergen fremgår det at cruisepassasjerene stod for en omsetning på 545 millioner kroner i 2018, mens cruiseturistene i Ålesund var den klart viktigste gruppen turister om sommersesongen. Om en ser på 2018 samlet stod cruiseturistene for 43 prosent av alle «gjestedøgnene» i Ålesund. Tilsvarende andel for Bergen var om lag 18 prosent. Med utgangspunkt i et antatt gjennomsnittlig døgnforbruk i land per cruiseturist på 790 kroner finner de at cruisepassasjerenes forbruk i 2018 i Ålesund tilsvarte 5000 kroner per innbygger i kommunen. Det er vesentlig høyere enn destinasjoner som Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø hvor tilsvarende beløp varierer fra 250 kroner til 1950 kroner per innbygger.

Figur 3-2: Verdiskaping i reiselivsnæringen i Aurland kommune i 2019. andel som kan knyttes til hhv. dagsbesøkende cruiseturister og andre kundesegmenter.
Kilder: Kystverket, Innovasjon Norge og Menon Economics



⁹ Menon Economics (2021). *Cruisenæringens økonomiske betydning for Oslo*. Menon-publikasjon nr. 144/2021

3.2. Det er mulig å realisere ytterligere verdiskaping fra cruiseturistene

Kvaliteten på tjenestetilbudet og omfanget av attraksjoner og aktiviteter er avgjørende for hvor lang liggetid et cruiseskip ønsker å ha i en havn og for hvor mye penger cruiseturistene bruker på land. Dette underbygges av erfaringene fra Flåm. Her har man over tid bygget opp et bredt landbasert aktivitetstilbud. Havner med en slik kvalitet har vi rundt 20 av i Norge. Spørsmålet er hva som skal til for å heve kvaliteten på øvrige anløpssteder, samt sikre at den oppnådde standarden opprettholdes.

Utgangspunktet ved et cruiseanløp er at passasjerene/rederiene ønsker å oppleve og bruke lokale tilbud. De nasjonale og lokale operatørene undersøker om slike tilbud eksisterer eller kan utvikles. Mangel på volum eller lokale entreprenører kan føre til at rederiene investerer i egne aktiviteter som for eksempel egne sykler og tilsvarende. Imidlertid viser rederienes egne målinger av tilfredshet blant passasjerene at Norge er helt i verdenstoppen når det gjelder landbaserte tilbud.

I hovedsak er kontrollen med kvalitet og sikkerhet god når det gjelder de produktene som tilbys ved cruiseanløp. Det kan likevel være en fordel om det foregår en standardisering med utgangspunkt i «best practice». Like viktig er det at det stimuleres til et bredere produktspekter. I denne sammenheng kan initiativ til erfaringsutveksling være et virkemiddel. For eksempel kan kunnskap om lover og regelverk med fordel gjøres lettere tilgjengelig.

3.3. anbefalinger

Nøkkelen til økt verdiskaping ved cruiseanløp er flere og bedre tilpassede produkter. Dette kan skje for eksempel ved økt samarbeid på tvers av bransjene. En bør også se på hvordan samarbeidet mellom næringen og det offentlige kan styrkes, dette kommer vi også tilbake til i diskusjonene om reduksjon av utslipp og bedre besøksforvaltning. Gjennom et styrket samarbeid vil en lettere kunne dele kunnskap og bidra til at næringen utvikles i en retning som alle er tjent med. Det være seg nye investeringer og produktvikling så vel som tiltak for å heve kvaliteten og standarden på eksisterende tilbud. Det bør være et felles mål for hele næringen at en finner løsninger som styrker konkurransekraften til den norske reiselivsnæringen på en måte som samtidig øker de tilreisendes betalingsvilje.

Reiselivsnæringen er kjennetegnet ved at det er mange små aktører og det er gjennomgående lave marginer. Det er dermed krevende å drive produktutvikling og å gjennomføre større investeringer. Av den grunn er det desto viktigere at det ikke innføres reguleringer som begrenser etterspørselssiden og svekker inntektsgrunnlaget og forutsigbarheten til den landbaserte reiselivsnæringen.

Ovenfor har vi vist at cruisetrafikken representerer store verdier i dag, men at det også er et stort potensial for å øke dette. Etter vår vurdering er det særlig tre ting som må til, utover et styrket samarbeid:

1. Det må legges til rette for flere og bedre produkter lokalt
2. Vi trenger ordninger som ivaretar og opprettholder kvalitet og standarder på tilbudssiden - «Best practice» må være sentralt når det gjelder kvalitetsutvikling
3. Eksisterende lover og regler må håndheves

Tidligere undersøkelser viser at det største potensialet trolig ligger i en utvikling av et mer attraktivt kulturtilbud. Et sentralt funn i prosjektet «Bærekraftig cruise – kunnskap om og optimalisering av sosiale, miljømessige og økonomiske

effekter av cruiseturisme»¹⁰ er at det er et potensiale for økte inntekter fra cruiseturistene gjennom et bedre utviklet kulturtilbud. De finner at cruiseturister vektlegger 1) fantastisk utsikt og naturattraksjoner, og 2) kulturelle opplevelser og innsikt i dagens kulturelle livsstil. Studien viser at tilbud om kulturelle opplevelser på destinasjonen gir inntektsmuligheter dersom en tilrettelegger for det.¹¹ Dette samsvarer også godt med en tidligere undersøkelse fra Innovasjon Norge som har funnet at cruiseturister som kommer til Norge for å oppleve kulturelle aktiviteter har det høyeste forbruket.¹²

En annen utfordring er å sikre og opprettholde høy kvalitet i den landbaserte reiselivsnæringen, slik at cruiserederiene i størst mulig grad benytter seg av tjenester næringslivet der de anløper. Her mener vi en løsning er å innføre normer for *best practice* innen opplevelsesbransjen. Det kan gjøres som guidelines eller det kan stilles mer formelle krav til leverandørene av aktiviteter som guidevirksomhet og andre turer, arrangementer og aktiviteter.

Den tredje utfordringen ligger, slik vi ser det, i å håndheve gjeldende lover og regler slik at useriøse aktører utelukkes og kvalitet sikres. Det gjelder for eksempel yrkestransportforskriften.

Økt verdiskaping fra cruise henger også tett sammen med hvordan en løser utfordringene knyttet til besøksforvaltning og forurensning. Dette går vi nærmere inn på i de neste kapitlene.

¹⁰ Forskere ved Vestlandsforskning, TØI, Universitet i Stavanger, NHH/SNF og BI har i samarbeid med Hordaland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune forsket på hvordan cruisenæringen kan bli mer bærekraftig

¹¹ <https://www.vestforsk.no/nn/project/berekraftig-cruise-kunnskap-om-og-optimalisering-av-sosiale-miljomessige-og-okonomiske>

¹² Innovasjon Norge sin cruiseundersøkelse i 2014

4. Hvordan forbedre besøksforvaltningen i norske cruisehavner? Regional og lokal distribusjon

Ingen turisme er mer styrbar enn cruiseturismen. De anløpende skipene kan anvisse strømmen av turister nærmest ubegrenset. Dette innebærer både hvor og når turiststrømmene fra skipene går. I dag utnyttes dette for lite i en del sammenhenger.

I nyhetssaker om «overturisme» i byer og bygder langs norskekysten om sommeren er det som regel cruiseferdøyer og cruiseturister som står i sentrum. Slike saker har utvilsomt bidratt til å skape en oppfatning om at det er cruisenæringen som er den primære årsaken til en følelse av «trengsel» ved populære turistdestinasjoner i Norge. Vi er enige i at dårlig besøksforvaltning ved populære destinasjoner langs kysten er en utfordring. Vi mener imidlertid at det er unyansert å hevde at det er cruisenæringen alene som er årsaken til disse utfordringene.

For det første bidrar cruisetrafikken langs norskekysten til en betydelig verdiskaping og sysselsetting i reiselivsnæringen. Cruiseturistene som går i land i norske havner i løpet av sin cruiseseilas benytter seg av en rekke lokalproduserte varer og tjenester. Dette bidrar til verdiskaping og arbeidsplasser som ikke ellers ville eksistert disse stedene. I distriktene er denne effekten særlig viktig. Her bidrar etterspørselen fra cruiseturister til å motvirke den generelle negative trenden med fraflytting. Cruisetraffikkens fleksibilitet gir videre en mulighet for at flere lokalsamfunn kan få del i verdiskapingen dersom det tilrettelegges for dette.

For det andre er det et paradoks at utfordringen med høy trengsel utelukkende knyttes til cruisenæringen. Bergen er en av byene hvor debatten om turisttrengsel og cruiseturister har vært omfattende. Her har man ved flere anledninger de siste årene innført midlertidige maksgrenser for hvor mange anløp og passasjerer som kan tas imot per døgn i høysesongen. Det kan være gode grunner til å innføre et slikt tak på cruiseanløp. Det er likevel påfallende at det gjennom sommerhalvåret gjennomføres en rekke konserter, festivaler og idretts-arrangementer i Bergen som har langt høyere besøkstall enn det noen gang har vært daglige besøk av cruiseturister i byen. Det arrangeres jevnlig konserter på Koengen og Brann stadion med over 15 000 tilskuere, og i forbindelse med sykkel-VM i Bergen ble det kartlagt at det kom nesten 36 000 tilreisende til byen. En kartlegging av den økonomiske effekten for Bergen av dette idrettsarrangementet fant for øvrig at de tilreisende tilskuerne ikke hadde noe høyere forbruk under oppholdet i Bergen sammenlignet med en gjennomsnittlig cruisepassasjer.^{13, 14}

I en diskusjon om cruisetrafikk og dets effekt i form av trengsel bør det også noteres at cruiserederiene selv ikke ønsker stor trengsel. Begrunnelsen for dette er at opplevelsen blir dårligere og at kapasiteten på utfluktmulighetene, som Flåmsbanen i Flåm eller Dalsnibba ved Geiranger, vil være mer begrenset når trengselen er stor. Ettersom rederiene til en viss grad også fungerer som mellomledd i salg av billetter og transportoppdrag går de også glipp av inntekter hvis det ikke er ledig kapasitet på aktiviteter og opplevelser ved de aktuelle destinasjonene. Dette betyr at rederienes vilje til å anløpe de mest populære anløpshavnene begrenser seg av seg selv dersom besøksforvaltningen i enkelthavner er dårlig.

¹³ Menon-publikasjon 2/2018, «Ringvirkningsanalyse av sykkel-VM» og Menon-publikasjon 85/2018, «Cruiseturismens økonomiske betydning i Bergen»

¹⁴ Den gjennomsnittlige tilreisende tilskueren under sykkel-VM hadde et forbruk på i overkant av 1 100,- NOK for hele oppholdet i Bergen, mens en gjennomsnittlig dagsbesøkende cruisepassasjer har et forbruk på i underkant av 1 100,- NOK per dag.

Rederiene har i tillegg langt lettere for å selge cruisereiser til kunder som tidligere har seilt langs norskekysten dersom de kan skilte med «nye» havner og besøksdestinasjoner. Dette er et ytterligere insentiv for rederiene til å legge opp seilingsrutene slik at risikoen for høy trengsel ved havnene er lav og å benytte seg av et variert utvalg av havner.

Cruisetraffikkens suksess baserer seg på attraktive opplevelsestilbud i en region rundt hvert anløpssted. Med flere anløpssteder spres trafikken, og opphopning av besøkende turister unngås. Slik skapes bedre opplevelser for gjestene, verdiskapingen øker og negativ belastning for befolkningen blir redusert.

Like fullt kan ikke cruiseskip anløpe hvor som helst – det må være tilgjengelige havnefasiliteter. I tillegg er en individuell havn mer attraktiv for cruiserederiene dersom den er installert med god teknisk infrastruktur, herunder landstrømanlegg og mulighet til å tanke biogass.

Vi mener det er et potensial for å både redusere de negative effektene av høy trengsel, gjennom forbedret besøksforvaltning ved cruisedestinasjonene, samt øke de positive effektene på verdiskaping og sysselsetting som direkte kan tilskrives cruisenæringen i Norge. I stedet for utfasing av cruisenæringen tar vi til orde for at cruise får en større plass i norsk reiselivsnæring i årene fremover.

Veksten av cruisereiser de siste tiårene har i vesentlig grad dreid seg om ukesreiser. Tidligere varte et cruise gjerne lenger enn en uke. Denne utviklingen har medført en stor økning i trafikken i Sør-Norge. Dersom Nord-Norge skal få glede av tilsvarende utvikling, må det tilrettelegges bedre for snuhavner slik at et ukescruise kan begynne og slutte i landsdelen.

Det er to åpenbare måter å sikre fremdeles vekst i cruisenæringen i Norge, samtidig som man reduserer utfordringene knyttet til dårlig besøksforvaltning ved enkelthavner langs norskekysten.

1. Mer av veksten i cruiseanløp bør komme i havner som i dag har få eller ingen anløp
2. Cruisetraffikken langs Norgeskysten bør spres utover en lengre periode av året
3. Det må tilrettelegges for flere snuoperasjoner i Nord-Norge.

En slik vekst kan skje samtidig som målene for reduksjon av utslipp oppnås.

4.1.1. Spredning til flere havner i høysesongen

En cruisehavns attraktivitet er knyttet til både kvaliteten på tjenestetilbudet rettet mot cruiseturistene på land og de tekniske fasilitetene i selve havnen. Et cruiserederi er langt mer tilbøyelig til å anløpe en havn dersom havne-destinasjonen har et godt tilbud av landbaserte opplevelsesaktører og gode serveringstjenester. For å bygge opp og opprettholde et slikt tjenestetilbud er den landbaserte reiselivsnæringen imidlertid avhengig av et tilstrekkelig volum av gjester. Dette er et koordineringsproblem – rederiene vil ikke anløpe med mindre havnen kan tilby et godt tjenestetilbud, men oppbyggingen av et slikt tjenestetilbud fordrer et tilstrekkelig antall anløp.

Det er også kostbart å investere i de tekniske fasilitetene i havnene som er nødvendig og ønskelig for at cruiserederier vil anløpe. I bransjen er det vanlig å ta utgangspunkt i at en havn trenger minst 30 cruiseanløp i året for at havneselskapet skal få dekket sine investeringer og driftskostnader.

Av data fra Kystverket fremkommer det at antallet cruisehavner i Norge som hadde mellom 11 og 30 anløp i året har steget omtrent like mye som antallet havner med 30 cruiseanløp eller mer de siste ti årene. Selv i takt med en betydelig vekst i det samlede antallet cruiseanløp i Norge det siste tiåret, har det dermed likevel vært en *økning* i antallet havner som har «for få» cruiseanløp til å drive økonomisk bærekraftig.

Det siste tiårets utvikling som vi ser i Figur 4-1 illustrerer både en utfordring og en mulighet for en bærekraftig økonomisk vekst i cruisenæringen.

Utfordringen er å få «flatet ut» eller redusert antallet

cruisehavner som har færre enn 30 cruiseanløp i året. Dette fordrer at disse havnene klarer å tilby gode tekniske havnetjenester og at den landbaserte reiselivsnæringen ved disse havnene har et attraktivt tilbud av opplevelser og serveringstjenester. *Muligheten* er å få en ytterligere vekst i cruisenæringen langs kysten ved destinasjoner som i dag har lite besøk. Flere cruiseanløp ved disse destinasjonene vil bidra til økt verdiskaping og sysselsetting i det landbaserte næringslivet samtidig som den finansielle posisjonen til havneselskapene styrkes.

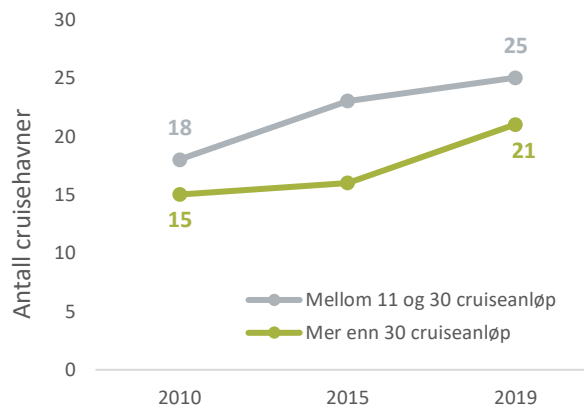
Nordfjordeid er her et godt eksempel på hvordan man har økt verdiskapningen i regionen gjennom vekst. Statistikken viser at gjennom fire sesonger har en gått fra 0 til ca. 80 anløp i 2023, som da vil representere rundt 250 000 dagsbesøkende cruisepassasjerer. Dette representerer en omsetning på 200 millioner kroner dersom man legger nøkternt til grunn 800 kroner i forbruk pr. passasjer.

4.1.2. Utvidelse av cruisesesongen til «skulder-» og vintermånedene

Cruiseanløp og besøk av cruiseturister er en sterk og viktig økonomisk impuls i en rekke bygder langs norskekysten. Like fullt er en høy andel av denne aktiviteten konsentrert til noen få måneder i året – sommermånedene juni, juli og august. Det er også i disse månedene lokalbefolkningen ved de mest besøkte destinasjonene langs kysten opplever at volumet av turister kan være til sjenanse. Utover å innføre tiltak som bidrar til å spre cruiseanløp på flere havner i løpet av *høysesongen* bør utvalget også vurdere tiltak som bidrar til å spre cruiseturismen i Norge utover en lengre del av året. Dette innebærer både å utvide dagens høysesong til de såkalte «skuldrene» (mai og april, samt september og oktober), men også til å bygge oppunder «vintercruise» langs Norgeskysten som reiselivsprodukt.

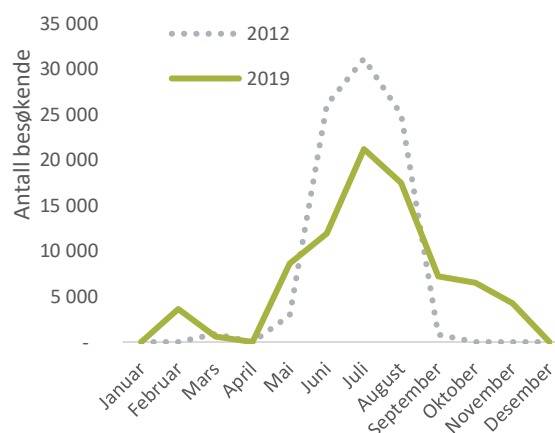
Nordlystrafikken til Alta og Tromsø har her en sentral rolle og har medført at flere rederier beholder skipene i Nord-Europa om vinteren i stedet for å flytte dem til Middelhavet og Karibien. Alta er nå oppe i 50 vinteranløp med en verdiskaping langt over gjennomsnittet for norske destinasjoner.

Figur 4-1: Antall cruisehavner langs kysten med hhv. mellom 11 og 30, eller 30 eller flere, cruiseanløp i året. Kilde: Kystverket



Én kilde til inspirasjon kan her være Åndalsnes – en av havnene i Norge som har tatt imot flest cruise-passasjerer de siste årene. Et interessant trekk ved utviklingen i cruiseturismen til Åndalsnes gjennom 2010-tallet er at den gradvis har endret karakter. En stadig større andel av cruiseanløp til byen har ankommet i vintersesongen eller i de såkalte «skuldermånedene». Tallene er tydelige – i 2012 ankom 95 prosent av dagsbesøkende cruiseturister i løpet av sommer-månedene juni, juli eller august. Denne andelen var i 2019 redusert til i overkant av 60 prosent.

Figur 4-2: Antall dagsbesøkende cruiseturister til Åndalsnes i 2012 og 2019, per måned. Kilde: Kystverket



Utvidelsen av cruisesesongen i Åndalsnes har ført til at det er mindre trengsel i høysesongen, til gode for lokalbefolkningen. Det at anløp spres utover hele året bidrar også til å bygge en sunn og bærekraftig lokal reiselivsnæring. Data fra Menon Economics viser at deler av Åndalsnes' reiselivsnæring som er særlig rettet mot dagsbesøkende cruiseturister, som opplevelses- og serveringsbransjen, har opplevd en kraftig vekst i perioden fra 2012 til 2019.

4.1.3. Anbefalinger

Ved å spre cruiseanløp langs norskekysten utover flere havner og gjennom en større del av året mener vi det er mulig å legge til rette for ytterligere vekst i cruisenæringen i Norge *samtidig* som utfordringene knyttet til høy trengsel ved enkelte destinasjoner reduseres. Dette kan sikres gjennom å investere i tekniske fasiliteter i havner og destinasjoner som i dag er lite besøkt av cruise fartøy samt gjennom et bedre regionalt samarbeid og koordinering i reiselivspolitikken mellom ulike enkeltdestinasjoner og kommuner.

Dialog og forhandling om hvorvidt et cruise fartøy skal anløpe ved en destinasjon står mellom rederi og havn. Forhandlingen står om tidspunkt og lengde på anløpet og størrelsen på havneavgiften. Slike havneavgifter kan være høye, dersom etterspørselen etter å anløpe ved havnen er høy. Cruisehavnene langs norskekysten er i stor grad eid av kommunen de ligger i, gjennom kommunale foretak. Dette gjør at kommunen (gjennom havnen) har et insentiv til å prioritere sitt havneselskaps økonomi i sine vurderinger av volumet av cruisetrafikk, kun (eventuelt) moderert av kommuneinnbyggernes preferanser om trengsel i høysesongen.

Kommunene har imidlertid *ikke* et insentiv til å hensynta de positive effektene fra cruiseaktivitet for den omkringliggende regionen. Dette er en utfordring fordi verdiskapningseffektene fra et cruise fartøy som anløper i en havn naturlig nok ikke avgrenser seg til kommunen den aktuelle havnen ligger i. Dagsbesøkende cruiseturister drar gjerne på utflukter til tettsteder og severdigheter i omkringliggende kommuner og ansatte i den lokale reiselivsnæringen bor typisk i andre kommuner enn der den aktuelle havnen ligger. Sagt med andre ord – det geografiske nedslagsfeltet til de *økonomiske effektene* av cruiseturister er større enn de geografiske perspektivene til aktørene som *har innflytelse på volumet* av cruiseanløp til de enkelte havnene.

Dette koordineringsproblemet gjør at enkeltkommuner mangler insentiver til å bidra til å bygge opp «konkurrerende» cruisehavner i samme region. Dette fordi kommunen da vil risikere å tape havneavgifter og lokal verdiskaping. For *regionen* vil dette imidlertid være positivt. Det muliggjør økt verdiskaping for reiselivsnæringen i hele regionen, og at den økonomiske impulsen fra cruiseturismen spres utover et større nedslagsfelt. En ytterligere positiv effekt av en større spredning av cruisetrafikken er også at det blir mindre trengsel i enkeltdestinasjoner i høysesongen.

Et godt bilde på hvordan dette koordineringsproblemet kan løses er samarbeidet mellom Molde og Åndalsnes havn, for å tiltrekke seg flere cruiseanløp i vintersesongen i regionen, på midten av 2010-tallet. De to havnene, som ligger i to forskjellige kommuner, inngikk en avtale om at cruiserederier kun betalte én havneavgift for anløp i begge havnene. Lavere havneavgifter, samt et samarbeid mellom de to kommunene om markedsføringen av regionen opp mot cruiserederiene, ble ansett som viktige årsaker til den vellykkede satsingen på å tiltrekke seg cruise fartøy utenfor høysesongen i regionen.¹⁵

Hva var bakteppet for det vellykkede samarbeidet mellom Molde havn og Åndalsnes havn? De to havnene er eid av et felles selskap – *Molde og Romsdal IKS* – som igjen er eid av fem kommuner i Romsdal. Vi mener dette illustrerer den største utfordringen i dagens forvaltning av cruisehavnene langs norskekysten. Koordineringen i forvaltningen av ulike cruisehavner innad i ulike reiselivsregioner er for svak. Dette fører til at det ikke i tilstrekkelig grad utvikles nye cruisehavner i populære kystområder og at det dermed blir svært stor trengsel på noen få destinasjoner.

Løsningen på dette koordineringsproblemet er at forvaltningen av populære cruisehavner i større grad løftes fra et lokalt (kommunalt) til et regionalt nivå. Slike regionale samarbeid kan tilrettelegges og styres av ulike typer aktører, herunder interkommunale selskap, regionale destinasjonsselskap eller fylkeskommunene.

¹⁵ Nettsak, *Åndalsnes Avis* (23.02.2013), «– Nå er vintereventyret i gang»

5. Det er behov for å redusere utslipp og forurensning – også fra cruiseskip

Verden står overfor et stort felles problem grunnet menneskeskapt global oppvarming som følge av klimagassutslipp. Gjennom Parisavtalen har verdens land forpliktet seg til en felles ambisjon om å begrense klimaendringene til 2 graders økning, og helst ikke mer enn 1,5 grad.

Parisavtalen kan sees i sammenheng med FNs bærekraftsmål. I dette ligger det blant annet målsetninger om å stoppe klimaendringene (#13) og ta vare på naturmangfold og miljø (#14 og #15), samtidig som man legger til rette for økonomisk vekst (#8). De vedtatte klimamålene krever en rask grønn omstilling av verdensøkonomien. Et tilstrekkelig *grønt skifte* vil kreve store investeringer i ny teknologi og infrastruktur både innen industri, transport og energisektoren.

Cruisenæringen arbeider globalt med å redusere klimagassutslipp, og har gjennom FNs sjøfartsorganisasjon, IMO (International Maritime Organization), forpliktet seg til å jobbe for en utvikling som møter målsetningen i Parisavtalen om å redusere CO₂-utslippene. Allerede i 2018 ble det vedtatt en *Initial IMO Strategy on Redcution of GHG Emissions from Ships* («Initial Strategy»)¹⁶ som et først viktig steg i et større langsiktig arbeid kalt *Roadmap for developing a comprehensive IMO Strategy on reduction of GHG emissions from ships*.

Målsetningen for Initial Strategy kan oppsummeres i følgende punkter:

1. *“enhancing IMO's contribution to global efforts by addressing GHG emissions from international shipping. International efforts in addressing GHG emissions include the Paris Agreement and its goals and the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development and its SDG 13: "Take urgent action to combat climate change and its impacts";*
2. *identifying actions to be implemented by the international shipping sector, as appropriate, while addressing impacts on States and recognizing the critical role of international shipping in supporting the continued development of global trade and maritime transport services; and*
3. *identifying actions and measures, as appropriate, to help achieve the above objectives, including incentives for research and development and monitoring of GHG emissions from international shipping.”*¹⁷

IMO har i tillegg utviklet egne indekser for å klassifisere skips energieffektivitet (EEXI - Energy Efficiency Existing Ship Index) og karbonintensitet (CII - Carbon Intensity Indicator), som skal iverksettes 1. januar 2023. Ulike land har også spilt inn forslag til IMO om ulike virkemidler for å nå fastsatte utslippsmål, inkludert forslag fra Norge om et internasjonalt kvotehandelsystem for skipsfart.^{18,19}

¹⁶ <https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Reducing-greenhouse-gas-emissions-from-ships.aspx>

¹⁷ [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/Resolution%20MEPC.304\(72\)_E.pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/Resolution%20MEPC.304(72)_E.pdf)

¹⁸ <https://www.tu.no/artikler/norge-kjemper-for-strengere-utslippskrav-gjennom-imo/520284?key=lhuj8QRp>

¹⁹

<https://imokorea.org/upfiles/board/44.%20GHG%2012%C2%F7%20%B0%E1%B0%FA%BA%B8%B0%ED%BC%AD%28%BF%B5%BE%EE%29.pdf>

Det er med andre ord et betydelig fokus på å utvikle mer miljøvennlige løsninger for både eksisterende skip så vel som i nybygg. Det er en samlet global næring som anerkjenner klimaeffektene og utfordringene som følger av klimagassutslipp fra egen næring og som ser behovet for tiltak.

Det er også tydelig uttrykt fra Cruise Lines International Association (CLIA) og deres medlemmer, som har forpliktet seg til en ambisjon om en karbonnøytral cruiseflåte i 2050. Rederiene som er medlem i CLIA har vedtatt en 40 prosent reduksjon av utslipp fra en samlet felles flåte innen 2030 sammenlignet med nivåene i 2008. I 2021 hadde om lag en tredjedel av skipene nødvendig utstyr for å koble seg til landstrømanlegg og ytterligere 20 prosent av eksisterende skip i medlemsflåten er planlagt ombygd (retrofitted) for å kunne koble seg til landstrøm i fremtiden. Samtidig har hele 82 prosent av nye skip nødvendig infrastruktur for landstrøm eller er klargjort for at det vil bli mulig i fremtiden.²⁰ Tallene viser at næringen følger opp forpliktelsene gjennom konkrete tiltak og investeringer i egen flåte.

I Norge har næringen og berørte aktører tatt tak i denne problematikken gjennom Grønt Skipsfartsprogram (GSP) hvor det høsten 2019 ble startet opp et pilotprosjekt med formål om å definere et veikart for miljøvennlig og bærekraftig cruisetrafikk i norske fjorder og havner. Et viktig premiss for arbeidet var at aktørene har en felles oppfatning om «*At man oppnår størst reduksjoner fra cruiseskipenes samlede utslipp om man i fellesskap kan finne frem til best mulige tiltak.*»²¹

Piloten skal undersøke hvordan cruiserederiene, i samarbeid med destinasjoner og myndigheter, best kan tilrettelegge og tilpasse sine cruise i norske farvann med de samlede maritime krav og med skipenes forventede, samlede seilingsmønster. Målsetningen om et «veikart for bærekraftig cruisetrafikk i norske farvann» vil innebære trinnvise endringer hvor også strengere reguleringer er et naturlig element. Det skal stimuleres til endret adferd, nyteknik og nyskaping. Samtidig må reguleringene være realistiske. En oppnår ingen klimagevinst dersom reduserte utslipp ett sted fører til tilsvarende utslipp et annet sted der skipene seiler. Arbeidet med piloten resulterte i en rekke forslag til tiltak for å redusere lokale og globale utslipp. Disse omtales nærmere under kapittel 5.2.

5.1. Cruisetrafikk i verdensarvfjordene

Her hjemme er det særlig kombinasjonen av cruisetrafikk og verdensarvfjordene som har preget debatten om næringens påvirkning på miljøet. Vestnorsk fjordlandskap, med fjordene Nærøyfjorden, Aurlandsfjorden, Geirangerfjorden, Sunnlyvsfjorden og innerste del av Tafjorden, ble i 2005 skrevet inn på UNESCOs verdensarvliste. Verdensarvfjordene²², med unntak av Tafjorden, trafikkeres i dag av cruiseskip og særlig i sommermånedene.

Det har i flere år vært snakk om å regulere cruisetrafikken og stille strengere krav til utslipp fra cruiseskipene. Allerede i 2019 ble det innført krav til utslipp av SO_x, NO_x, kloakk og gråvann i verdensarvfjordene, mens det som en del av Stortingets arbeid med klimastrategien for 2030 ble enstemmig vedtatt å stille et krav til regjeringen om å sikre at cruisetrafikken skulle være utslippsfri. I vedtak 672 av 3. mai 2018 anmodes regjeringen om å fatte tiltak slik at all cruisetrafikk i de norske verdensarvfjordene skal være utslippsfri, så snart teknologien tillater det og senest i 2026. I det

²⁰ <https://travelweekly.co.uk/news/cruise/clia-lines-commit-to-carbon-zero-target-by-2050>

²¹ Delaktige partnere i piloten er: Sjøfartsdirektoratet, Klima- og miljødepartementet, Wärtsilä, MSC Cruises, Royal Caribbean International og Carnival Corporation

²² Avgrensningen av verdensarvfjordene følger av miljøsikkerhetsforskriften § 10a tredje ledd.

samme vedtaket ber Stortinget også om at det implementeres andre egnede virkemidler for å sørge for innfasing av lav- og nullutslippsløsninger i skipsfarten fram mot 2030.

5.1.1. Nasjonale reguleringer skaper uheldige vridningseffekter

En innføring av krav om nullutslipp i verdensarvfjordene fra 2026 vil få betydelige konsekvenser for rederiene som igjen vil få effekter for reiselivsnæringen og lokalsamfunn langs norskekysten. De fleste cruiseskipene som gjester norske fjorder, herunder verdensarvfjordene, seiler mesteparten av tiden utenfor Norge. Naturlignok må cruiseskip som seiler i ulike deler av verden også forholde seg til internasjonale krav. Land som innfører strengere nasjonale krav til utslipp skaper dermed en utfordring for rederiene ettersom skip ikke utformes og bygges for å møte individuelle nasjonale krav.

Et strengt krav om nullutslipp, forstått som at skip må gå på batteri eller bruk av brenselceller som benytter hydrogen eller ammoniakk fremstår som et lite balansert tiltak som ikke er tilstrekkelig utredet og dokumentert. Batteriteknologien er foreløpig ikke god nok til at det kan være eneste drivstoffløsning for de fleste cruiseskipene, mens teknologiene relatert til ammoniakk og hydrogen er på et enda tidligere utviklingsstadium. I en rapport fra DNV GL og Menon Economics fra 2020²³ er det gjort en vurdering av potensialet for ny teknologi om bord på dagens skip og de skriver at (vår utheving):

*«Med en gjennomsnittlig levetid på over 40 år for cruiseskipene, er systemvalg for fremdrift og hotell gitt for store deler av flåten i lang tid fremover. Det er i noen fora hevdet at man kan installere ny teknologi på eksisterende skip for å møte mulig fremtidig miljøkrav. Eksempler som er nevnt i media er drift basert på batterier eller brenselceller. **Vi ser det som lite realistisk at vi kommer til å se installasjon av dette på eksisterende skip for å møte miljøkravene. Årsaken er høye ombyggingskostnader som gir negative kost/nytte-kalkyler, mangel på plass om bord for å lokalisere nytt utstyr, og at modenheten av regelverket for anvendelse om bord på cruiseskip er lav – spesielt knyttet til hydrogen som drivstoff.** Vi forventer at ny teknologi kommer på fremtidsskipene, der vi vil se noen pilotløsninger testet på eksisterende skip. Disse installasjonene vil i hovedsak være for å gjennomføre tester, og vil sannsynligvis ikke være av en størrelsesorden som i nevneverdig grad påvirker utslippene fra skipet».*

Med et strengt krav om nullutslipp vil konsekvensene bli betydelige for cruisenæringen, men også for store deler av reiselivsnæringen og handelsstanden som vil bli hardt rammet ved færre anløp og besøkende.

En mindre streng definisjon av nullutslipp, for eksempel at turistskip og ferger i verdensarvfjordene må redusere klimagassutslipp med 95 prosent sammenlignet med konvensjonell teknologi fremstår som et noe mindre inngripende tiltak. I et slikt tilfelle vil bruk av biodrivstoff kunne være en mulig løsning for cruiseskipene. Likevel er det grunn til å gjøre oppmerksom på at det også i dette scenariet vil kunne føre til en betydelig nedgang i antall anløp i de aktuelle fjordene og dermed til negative konsekvenser.

Utredninger i regi av Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet jobber nå med å utrede ulike alternative reguleringer og konsekvensene av disse. Vi oppfordrer utvalget til å avvente resultatene av dette arbeidet før man tar stilling til, eller mener noe, om eventuelle krav til utslipp fra cruiseskip i verdensarvfjordene.

²³ DNV GL (2020). Reviderte prognoser for anløp av cruiseskip til norske havner

Cruisenæringen er representert i referansegruppen som følger arbeidet til Sjøfartsdirektoratet og vi kommer til å gi våre innspill der, men vi ønsker også å formidle våre synspunkter på dette til Reisemålsutvalget.

Som vi har vist ovenfor representerer cruiseturismen en betydelig verdiskaping lokalt og nasjonalt og den legger grunnlaget for en rekke arbeidsplasser. Særlig i distriktene. Særnorske krav som prøver å fremtvinge en teknologiutvikling og implementering av løsninger som enda ikke er gode nok, i en global næring, fremstår i så måte uheldig. Til tross for gode intensjoner og et ønske om å redusere uheldige virkninger på klima og miljø. Det er heller ikke godt dokumentert i hvilken grad krav til lavere utslipp i verdensarvfjordene faktisk vil bidra til reduserte utslipp totalt. Reguleringen vil kunne skape vridningseffekter mellom havnene og andre destinasjoner i Norge, men også internasjonalt, dersom reguleringen fører til at cruiseselskapene legger rutene sine utenfor verdensarvområdet. Et annet perspektiv som i denne sammenheng også virker å være oversett er konsekvensen for naturen og miljøet ved at det skal etableres ny infrastruktur. Utvidede bunkersanlegg, tilrettelegging for landstrøm og forsterket overføringskapasitet i strømmettet vil innebære naturinngrep og kunne endre landskapsbildet for turister og andre. Det er en kostnad som må tas med i regnestykket.

På nåværende tidspunkt er det ikke mulig å si med sikkerhet hvordan cruiserederiene vil tilpasse seg krav til utslipp fra 2026, men det er sannsynlig at rederiene vil velge ulike tilpasninger. Noen rederier vil trolig endre på driftsmønsteret for å tilfredsstille kravene (lading med dieselmotorer utenfor verdensarvfjordene) mens andre vil se på muligheten for å installere ny teknologi (retrofit) for at skipene skal tilfredsstille kravene.²⁴ Flere vil trolig velge en annen norsk fjord som destinasjon og til slutt vil det også kunne være rederier som velger å flytte skipene sine til ruter og destinasjoner utenfor Norge. Om skipene flyttes til andre fjorder i Norge oppnår man ingen nasjonal klimaeffekt, mens det skjer en omfordeling av de positive virkningene fra cruiseturistene. Som vi kommer nærmere inn på nedenfor er det grunn til å tro at de positive virkningene blir mindre samlet sett dersom aktiviteten flyttes til en annen havn hvor det landbaserte og komplementære reiselivstilbudet ikke er like godt utviklet. Den siste tilpasningen, at skipene flyttes til utenlandske ruter, vil gi null effekt på klimaet og miljøet globalt men svekke verdiskapingen og sysselsettingen i Norge.

Med andre ord vil de ulike tilpasningsmulighetene potensielt ha en direkte effekt på turisme og eksportinntekter til Norge og dermed til verdiskaping og arbeidsplasser. Responsen til rederiene vil også ha en innvirkning på CO₂-utslippene totalt. Eksempelvis blir CO₂-gevinstene avkortet, og kanskje også negativ, hvis skipene tilfredsstiller kravet ved å lade med dieselmotorer utenfor verdensarvfjordene eller ved å seile andre steder i verden.

Når det gjelder kostnader for rederiene og virkninger for reiselivsnæringen som følge av nasjonale krav til cruisenæringen har vi merket oss at Sjøfartsdirektoratet tidligere har tidligere uttalt følgende:

*«I det samfunnsøkonomiske regnestykket ser vi bort fra cruiserederienes kostnader. Vi forventer heller ikke at turistinntektene til Norge blir påvirket av vridning av cruiseturisme fra verdensarvfjordene til andre norske fjorder. Trolig vil det være tilstrekkelig kapasitet i øvrige aktuelle fjorder, slik at rederiene vil velge dette fremfor å avvikle all aktivitet i Norge. Vi forventer derfor at krav til utslipp av vaskevann fra skrubber er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak».*²⁵

²⁴ Som nevnt er det allerede mange av cruiseskipene blant CLIA sine medlemmer som er planlagt ombygd, uavhengig av eventuelle norske reguleringer. Disse vurderingene gjøres av rederiene utfra et globalt perspektiv og det er liten grunn til å forvente at en norsk regulering for verdensarvfjordene isolert sett vil bidra til at enda flere skip ombygges.

²⁵ <https://www.sdir.no/sjofart/regelverk/rundskriv/endring-av-forskrift-om-miljomessig-sikkerhet-for-skip-og-flyttbare-innretninger2/>

Dette opplever vi som problematisk og direkte feil. At cruiserederienes kostnader ignoreres skyldes slik vi forstår det at samfunnsøkonomiske analyser, som følger Finansdepartementets veileder, ikke vektlegger virkninger for aktører utenfor Norge. Det er uheldig og i dette tilfellet bidrar det til å svekke resultatene av analysen ettersom den ikke i tilstrekkelig grad evner å ta innover seg hvordan økte kostnader for de utenlandske rederiene, som følge av særnorske reguleringer, vil velge å tilpasse sin virksomhet. At det vil medføre reelle kostnader for rederiene kan det ikke være tvil om. At det ikke vektlegges i analysen fordi (de fleste) rederiene ikke er norske foretak fremstår for oss rart, men viktigere er det at analysen bygger på en feilaktig forståelse av hvilke konsekvenser en slik regulering får. Det legges til grunn at kravene vil føre til en omlegging av cruisene til andre havner og destinasjoner i Norge fremfor å avvike all aktivitet i Norge. Som vi har påpekt så er det flere alternative tilpasninger som er sannsynlige og aktuelle. Det er ikke snakk om enten eller for cruiseaktiviteten, men særnorske krav som gjør det dyrere for rederiene vil føre til en redusert aktivitet i Norge. Det kan gi en positiv og ønsket effekt på klimautslipp, men analysen må også ta innover seg hva det betyr i form av tapt verdiskaping og sysselsetting.

En annen svakhet ved dette utsagnet er antagelsen om at det vil være tilstrekkelig kapasitet i andre fjorder slik at rederiene enkelt kan legge om på sine ruter og tilbud. Her overser man helt betydningen av den sterke gjensidigheten som er mellom cruisenæringen og særlig opplevelses- og serveringsbransjen. Det hjelper lite at andre havner i nærliggende fjorder har ledig kapasitet dersom det lokale reiselivstilbudet ikke er av tilsvarende kvalitet og omfang. Disse bransjene er kjennetegnet ved en særlig høy grad av stedbunden aktivitet og det er ikke slik at aktørene innen opplevelses- og serveringsbransjen lett kan følge etter cruiseskipene. Over tid vil en kunne se at tilbudet forringes på steder hvor cruisenæringen pleide å anløp, mens den bygges opp på nye destinasjoner. Dette vil i alle tilfeller ta tid og i den perioden vil cruisepassasjerene møte et svekket reiselivstilbud, noe som gir lavere etterspørsel og dårligere markedsføring av Norge av som reisemål.

Utvidelse av kravene i verdensarvfjordene

Det er noen som har tatt til orde for at reguleringene som vurderes i verdensarvfjordene også bør utvides til flere fjorder, eller for den saks skyld til å gjelde all cruisevirksomhet i Norge. Det er vi naturligvis sterkt imot. At en slik regulering vil kunne få dramatiske konsekvenser for cruisenæringen med tilsvarende virkninger for store deler av reiselivsnæringen og lokalsamfunn støttes også av anerkjent fagmiljøer. Igjen viser vi til den samfunnsøkonomiske analysen fra DNV GL og Menon Economics for Sjøfartsdirektoratet.

Her ble det vurdert et scenario «All Fjords» som innebærer at reguleringene for verdensarvfjordene utvides til de andre fjordene i Sør-Norge. Her skriver de at det *«forventes det mer enn en halvering og stagnasjon av anløpene frem til 2025, som følge av at det ikke vil være tilgjengelig tilstrekkelig mange skip som tilfredsstiller regelkravene og at Norge som cruisedestinasjon derfor vil være mindre attraktiv.»* Videre fremgår det at *«Dette scenariet vil representere en dramatisk reduksjon for Vestlandet»* og en viktig forklaring til det er at de finner det lite trolig at det vil finne sted tekniske modifikasjoner av eksisterende flåte for å møte Tier III-nivået. Vurderingen er basert på kostnadsanslag fra DNV GL og Menon Economics samt tilbakemeldinger som de har mottatt fra aktørene.

5.2. Anbefalinger

Vi forstår som nevnt ønsket om en ambisiøs klimapolitikk og at Norge bør ta en pådriverrolle, men realiteten er at særkrav og reguleringer i Norge ikke vil kunne fremskynde den teknologiske utviklingen som trengs og implementeringen av dette i en internasjonal flåte av cruiseskip.

Cruiseskipene opererer i et internasjonalt marked og det er viktig at norske destinasjoner ikke underlegges reguleringer som forhindrer dem fra å konkurrere med utgangspunkt i like vilkår i tøff konkurranse med internasjonale cruisehavner og -destinasjoner. Om en i tillegg innfører særnorske reguleringer med utgangspunkt i lokale forhold og avgrensede virkeområder bidrar det i tillegg til å skape ulike konkurransevilkår innad i den norske reiselivsnæringen, og dermed uheldige vridningseffekter, og mellom norske havner og destinasjoner.

Klimaendringene er et globalt problem, og klimagassutslipp bidrar til problemet uavhengig av hvor i verden de slippes ut. Effektiv klimapolitikk adresserer derfor utslipp på tvers av geografiske områder, og fortrinnsvis på tvers av sektorer. Dette bidrar til at markedet identifiserer de mest kostnadseffektive tiltakene for å redusere utslipp og reduserer risikoen for «spill-overs», altså at utslippsreduksjon et sted bidrar til økte utslipp andre steder. Mer generelle ordninger vil også kunne ha lavere administrasjonskostnader, fordi det reduserer antallet virkemidler og forvaltning av disse. Generelle avgifter, reguleringer eller kvotemarkeder er derfor samfunnsøkonomisk mer effektive enn lokalt- eller sektoravgrensede virkemidler.

Enkelt sagt er det etter vår vurdering to alternativer når det gjelder å legge til rette for å redusere utslippene. Myndighetene kan enten legge til rette for en bærekraftig cruisenæring til gunst for alle eller så kan en skjerpe inn med særnorske regler som vrir cruisetrafikken bort fra Norge og norsk reiselivsnæring. Næringen ønsker selv, og har vist det gjennom internasjonale forpliktelser, en mer bærekraftig utvikling med lavere utslipp. I stedet for å møte dette med særnorske krav og reguleringer, som i praksis forbyr cruisetrafikk i enkelte fjorder, bør det søkes gode løsninger i et fellesskap mellom lokale, regionale og nasjonale myndigheter samt cruisenæringen, reiselivet og andre interessenter.

Investeringer i fremtidsrettet infrastruktur, som for eksempel landstrømanlegg, og støtteordninger for bruk nullutslippsløsninger er eksempler på mer positive og fruktbare tilnærminger som vil bidra til å påvirke rederienes insentiver på en god og ønsket måte. I tillegg til at det vil kunne bidra til reduserte utslipp så vil det styrke Norge som destinasjon for nye og klimavennlige cruiseskip. Da legger man også til rette for ytterligere vekst som vil skje på en effektiv og bærekraftig måte og det vil være til gunst for andre deler av reiselivsnæringen langs hele norskekysten.

Å utnytte den infrastrukturen som sjøveien representerer til å frakte et større volum av turister til Norge er i tråd med et ønske om en bærekraftig ressursforvaltning. Infrastrukturen ligger der og har alltid gjort det. Det kreves kun marginale investeringer og naturinngrep for å håndtere et vesentlig større volum av turister. Sammenlignet med andre transportformer som fly, vei og bane som alle krever regelmessig vedlikehold og i mange tilfeller både store naturinngrep og forurensende utslipp i forbindelse med utbygginger, så representerer sjøveien og cruisetrafikken et langt mer bærekraftig og ressurseffektivt alternativ. At utslipp relatert til vedlikehold og bygging av ny infrastruktur utelates i regnestykker som forsøker å sammenligne og rangere utslipp fra ulike transportformer er et eksempel på målefeil som gjøres i slike øvelser. Det er etter vår vurdering ingen analyser i dag som faktisk har klart å sammenligne «epler med epler» og dessverre er det som regel cruisetrafikken som urettmessig kommer dårligst ut av det.

Behov for raskere utbygging av infrastruktur til landstrøm og biodrivstoff

Det er bred enighet om at landstrøm og biodrivstoff vil være viktige virkemidler i omstillingen av skips- og cruisetrafikken. Samtidig er det et problem at det per dags dato er begrenset med «grønn infrastruktur» og dersom ikke nødvendig infrastruktur, som landstrøm eller infrastruktur for biodrivstoff, er på plass fra 2026 vil det få betydelige konsekvenser for cruise- og reiselivsnæringen.

Det hjelper lite at næringen selv ønsker en omstilling til mer bærekraftige løsninger og mindre utslipp dersom det ikke støttes opp under med nødvendig infrastruktur. At etableringen og utbyggingen av en forsyningskjede for biodrivstoff ikke går raskere skaper en usikkerhet i markedet og det forhindrer næringens mulighet til omstilling og å faktisk nå egne forpliktelser for 2030. Etter vår vurdering er det avgjørende at det skjer et løft her så snart som mulig. En måte det kan gjøres på, og som bør vurderes nærmere, er etableringen av et CO₂-fond hvor midlene som samles inn øremerkes til utbygging av infrastruktur for grønn omstilling.

Skipsfarten blir innlemmet i EUs kvotesystem fra 2023 og det vil ventelig føre til en innbetaling fra næringen på flere milliarder kroner. Dette er midler, som etter vår mening, burde øremerkes investeringer i teknologiutvikling og infrastrukturutbygging som bidrar til nødvendig omstilling i næringen. Et CO₂-fond, etter samme modell som NO_x-fondet, vil være et målrettet og effektivt tiltak for å få nødvendig fortgang på utbyggingen av for eksempel forsyningskjeden for biodrivstoff.

Ovenfor har vi vist til at det allerede er en stor andel av flåten som har nødvendig teknologi om bord for å koble seg på landstrøm og majoriten av nybygg har også dette. Det er med andre ord infrastrukturen på land som ligger an til å bli flaskehalsen, ikke skipene.

Tiltak som kan bidra til reduserte utslipp og forurensning fra cruisenæringen

Vi vil komme med en sterk oppfordring til utvalget om å se hen til gode forslag som allerede foreligger og som er utarbeidet i større fellesskap av interessenter. Det gjelder både det nevnte pilotprosjektet i regi av Grønt Skipsfartsprogram, men også et initiativ fra 13 av landets største cruisehavner som i 2019 presenterte en rekke tiltak som kan bidra til mer klimavennlig cruisenæring.

Vår anbefaling til utvalget når det gjelder tiltak for å redusere utslipp og forurensning fra cruisetrafikken er følgende:

1. Etablering av landstrømfasiliteter vil være det mest effektive tiltaket som sikrer null utslipp mens skipet ligger til havn. Landstrøm er viktig for å redusere både SO_x, NO_x og CO₂ utslipp.
 - a. Det bør være standardiserte grensesnittet for landstrøm ved til- og frakobling, slik at alle anløpende cruiseskip kan bruke det samme utstyret i alle havner.
 - b. En bør se på behovet for å ytterligere styrke Enova sitt arbeid på dette området. Er det behov for andre prioriteringer eller å bevilge mer midler for å sikre en raskere utbygging av landstrøm i norske havner?
 - c. En bør se på hvilke flerbruksmuligheter som finnes når det kommer til landstrøm, for å øke utnyttelsesgraden samt utrede muligheter for å dekke de behovene cruiseskipene har til oppvarming når de ligger til kai. Dette er et behov i tillegg til behovet for strøm, da cruiseskip er avhengige av oppvarming, som vanligvis forsynes gjennom et fossildrevet oppvarmingssystem og er drevet av damp.
2. Norske havner bør pålegges å benytte EPI ([Environmental Port Index](#)) for å gi de mer miljøvennlige skipene fordeler som for eksempel prioritert når det kommer til tildeling av anløpstidspunkt og kaiplass

3. Det bør etableres et samarbeid mellom destinasjon og rederi for å sikre den rette balansen mellom antall gjester og destinasjonens kapasitet. Tilsvarende bør det etableres et samarbeid mellom myndigheter og rederiene for finne operasjonelle tiltak for reduksjon av utslipp
4. Utvide verdensarvfjordreguleringene knyttet til NOx for områder med høy befolkningstetthet, som eksempel reguleringer for: Tier I fra 2023, Tier II fra 2026, Tier III fra 2030. Reguleringene bør også være pragmatiske i den forstand at man for eksempel aksepterer et Tier II skip å ankomme om det kan koble seg til landstrøm og/eller at man aksepterer at en motor er Tier III compliant, og at den benyttes ved havneligge. For SOx ser man at den internasjonale reguleringen er tilstrekkelig
5. For å sikre at man allerede på relativt korte horisonter kan bidra til å redusere utslippene bør en satse på strategier for å blande inn karbonnøytrale drivstoff i eksisterende drivstoff. Det vil kunne bidra til reduksjon av CO2-utslipp både på nasjonalt og globalt nivå
6. Det er i dag store usikkerheter knyttet til hvilke løsninger for nullutslipp som materialiserer seg på lang sikt. Av den grunn bør det etableres et tett og nært samarbeid for å dele oppdaterte resultater og kunne identifisere felles barrierer for å kunne tilrettelegge for karbonnøytrale seilinger i fremtiden. Dette ble gjennom pilotprosjektet i GSP sett på som kritisk for å løse denne utfordringen da dette ikke bare krever innsats fra rederiene, men også fra energileverandører og for infrastruktur på land
7. All organisert transport av cruiseturister på land må bli utslippsfri

Summary

The committee in *Reisemålsutvalget* has been given a broad mandate where our understanding is that the main question is how to facilitate more sustainable tourism in Norway. This also includes cruise traffic, which is an integral and important part of the Norwegian tourism industry. The committee's assessments are likely to influence important framework conditions and the further development of cruise tourism in Norway. It is crucial that these assessments are made on the basis of a correct knowledge base about our industry, which we would like to contribute to with this input.

Cruise traffic along the Norwegian coast has grown significantly over the past decade and further growth is expected in the years to come. This development has contributed to significant growth in the land-based tourism industry. At the same time, it has also helped to highlight some challenges of an environmental, social and economic nature with regards to tourism in Norway. Our main message is that cruise tourism must be developed as an integral part of the tourism industry in a sustainable way. In our opinion, this is entirely possible to achieve, while also facilitating a future development of cruise tourism that contributes to increased local value creation and profitability in land-based tourism.

There is room for increased land-based value creation from the cruise industry

A considerable share of the Norwegian tourism industry is built upon the quality of natural and cultural assets in the country. Most of these attractions are location-bound, which means that tourists have to travel to where the attractions are. This is part of the explanation for the interplay (the mutual dynamic) between cruises and land-based experiences.

The arrival of cruise ships and cruise passengers represents a significant share of the tourism at many destinations along the coast and thus provides the basis for businesses offering activities and dining services. A number of reports have also found that the location-bound tourism industry along the coast has the capacity to accommodate additional cruise tourists.

How much money cruise tourists spend in Norway is a question that has been reason for debate for several years and is used in arguments both for and against facilitating increased cruise activity along the Norwegian coast. These estimates vary between around NOK 500 and NOK 1,000 per day for cruise passengers. If one assumes NOK 800 as a basis, it means that cruise tourists visiting Flåm account for an aggregate sales revenue of over NOK 220 million annually. This is a good illustration of the importance of cruise tourism in small district municipalities in Norway.

An under-communicated effect of cruise tourism in Norway is that it is an important and, in some cases, decisive factor for a number of large investments in the land-based tourism sector. A high proportion of visiting cruise tourists go on excursions to local and regional sights when the ships are in port. The predictability of this demand is in many cases the reason why large tourism-oriented investments are carried out near popular ports.

The quality of the services on offer and the number of attractions and activities that are available are decisive for how long a cruise ship wishes to stay in a port, and for the amount of money the cruise tourists spend on shore. One challenge when it comes to strengthening the local land-based tourism industry along the sailing routes of the cruise traffic is that the quality of the services offered on shore varies a lot, between different destinations. A certain volume and predictability of cruise tourists is important to ensure adequate quality. Experiences with rogue operators or low-quality services sometimes result in cruise lines choosing to avoid using local suppliers. This in turn means that more of the value added that could benefit the local land-based tourism industry ends up with the cruise lines. It must be underlined here that this is not an outcome that is desired by the cruise lines.

Another challenge is a lack of compliance with relevant laws. The cruise industry sometimes experiences that local providers of transport services and adventure tours do not have the necessary statutory certifications. Regardless of whether the service provided by these actors is of good quality, this is a challenge for the shipping companies. They have a broad responsibility towards their guests and do not want to risk using rogue operators. The consequence of this uncertainty is that the shipping companies choose not to use local actors, but rather provide services themselves.

If one wants to succeed in increasing value creation from the cruise industry, there are three things in particular that are necessary, beyond strengthened cooperation and solutions to the problems of emissions and overcrowding.

1. More local product development must be facilitated
2. We need a regime that ensures and maintains standards on the supply side – «best practice»
3. Existing regulations that are relevant for cruise tourism in Norway must be communicated and enforced

Visitor management in Norwegian cruise destinations needs to be strengthened

News stories about "overtourism" in towns and villages along the Norwegian coast usually center on cruise ships and cruise tourists. Such stories have undoubtedly contributed to creating a perception that it is the cruise industry which is the primary cause of a feeling of "crowdedness" at popular tourist destinations in Norway. We agree that poor visitor management at popular destinations along the coast is a challenge.

However, it is important to understand that the cruise operators themselves wish to avoid ports and times of call where crowding is a problem. Crowding impairs the quality of the activities and experiences passengers seek out on shore, such as Flåmsbanen in Flåm or Dalsnibba near Geiranger. As the shipping companies to some extent also act as intermediaries in the sale of tickets and transport services, they also miss out on revenues if capacity is exceeded.

We believe there is potential to both reduce the negative effects of overcrowding, through improved visitor management at the cruise destinations, as well as increase the positive effects on value creation and employment that can be directly attributed to the cruise industry in Norway. Instead of phasing out the cruise industry, we are advocating for the industry to be given a bigger place in the Norwegian tourism industry in the years ahead. There are two obvious ways to ensure continued growth in the cruise industry in Norway, while at the same time reducing the challenges associated with poor visitor management at individual ports along the Norwegian coast.

1. More of the growth in cruise ship visits should happen in ports that have few or no cruises calling at present
2. Cruise traffic along the Norwegian coast should be spread out over a longer period of the year.
3. Better facilitations for turnaround operations in northern Norway will make this part of the country available for weekly cruises from the continent

This can be ensured by investing in technical facilities in ports and destinations that currently have few visits from cruise ships, as well as through better regional cooperation and coordination in tourism policy between individual destinations and municipalities.

Stronger regional cooperation to market both more ports and the current low and shoulder seasons is absolutely necessary. Today, the cruise ports along the Norwegian coast are largely municipally owned. This means that the municipalities (through the port) have an incentive to prioritize their port company's finances in their assessments of the volume of cruise traffic they wish to allow, only (possibly) moderated by the municipal residents' preferences about crowding in the high season.

Municipalities with popular ports lack incentives to help build up "competing" cruise ports in the same region. This is because the municipality in question will risk losing port fees and local value creation. However, for the larger *region* the municipality is located in, this will be positive. This enables increased value creation for the tourism industry throughout the whole region, and a greater spread of cruise ship visits in the high season.

We believe that cruise policy needs to be lifted from a *local* (municipal) to a *regional* level. Such regional cooperation can be facilitated and managed by various types of actors, including inter-municipal companies, regional destination companies and county authorities. This will help to spread out cruise tourists between different destinations and thus also distribute the positive value creation effects that result from cruise ship visits within larger regions.

There is a need to reduce emissions and pollution

If the Paris Agreement is to be achieved, all sectors and industries must reduce their emissions. Also the cruise industry, through the IMO (International Maritime Organization), has committed to working towards a development that meets the targets of the Paris Agreement to reduce CO₂-emissions. In Norway, the industry has worked with this problem through the *Green Shipping Programme* in particular. In the news here at home, however, it is mainly the specific Norwegian regulations in the world heritage fjords that have received attention.

An introduction of a zero-emission requirement in the world heritage fjords from 2026 will lead to a significant reduction in cruise traffic along the Norwegian coast. A lower number of visiting cruise tourists will in turn result in reduced activity in the local tourism industry in communities along the Norwegian coast. Specific Norwegian requirements that seek to force technological development and implementation of solutions that have not even been *developed* yet, appear too broad and not sufficiently targeted. Nor has it been documented that lower emissions in the world heritage fjords will actually contribute to reduced emissions globally. Firstly, it is possible that a zero-emissions requirement in the world heritage fjords will result in *increased* emissions, as a consequence of the ships recharging their batteries using diesel engines outside the fjords if such technology is available, in order to satisfy the requirements. Secondly, one must assume that some shipping lines will move their cruises to destinations outside Norway, which potentially increases overall emissions and also has a negative effect on the Norwegian tourism industry.

Through international commitments, the cruise industry has shown that it wishes to transition to a more sustainable development. Instead of meeting this with specific Norwegian requirements and regulations, which in practice prohibit cruise traffic in some fjords, good solutions should be sought in cooperation between local, regional and national authorities as well as the cruise industry, tourism and other stakeholders. Investments in future-oriented infrastructure, such as shore power facilities and support schemes for the use of zero-emission solutions, are examples of approaches that are more positive and fruitful than emission bans in individual fjords. Utilizing the existing natural infrastructure represented by the sea route to transport a larger volume of tourists to Norway is in line with a desire for sustainable resource management. The infrastructure is there and always has been. Only minor investments and interventions in natural habitats are required to handle large volumes of visiting tourists. This contrasts with forms of transport such as air, road and railway, which all require regular maintenance and, in many cases, both major interventions in natural habitats and polluting emissions in the construction phase. We encourage the committee to look at existing proposals to reduce emissions and pollution from cruise traffic that have already been assessed in more detail. This applies in particular to the recommendations from the pilot project under the *Green Shipping Programme*.

The industry itself has no problems with being regulated in a way that creates a balance between consideration for the local communities and climate-related limitations, but it is crucial that the right measures and regulations are chosen.

We believe that it is possible to create good framework conditions so that cruise tourism can be developed further in an appropriate and sustainable way that benefits everyone.

Our recommendations to *Reisemålsutvalget*

To ensure higher value creation from the cruise industry, it is necessary to:

1. Facilitate the development of more and better products locally
2. Establish schemes that ensure and maintain quality and standards on the supply side – «Best practice»
3. Enforce existing laws and regulations

To strengthen visitor management:

4. More of the growth in cruise ship visits needs to happen in ports that receive no or few calls today
5. Cruise traffic along the Norwegian coast needs to be spread out over a bigger part of the year
6. Better facilitations for turnaround operations in northern Norway will make this part of the country available for weekly cruises from the continent

Both measures require investments into technical facilities in ports and at destinations that receive few cruise visits at present, as well as better regional cooperation and coordination in tourism policy in individual destinations and municipalities.

Emissions and pollution from cruise ships should be reduced through the following measures:

7. Further establishment of shore power facilities (important to reduce both SO_x, NO_x and CO₂ emissions)
8. A requirement for Norwegian ports to use EPI ([Environmental Port Index](#))
9. Strengthened cooperation between authorities, destinations and the shipping companies
10. Extending the world heritage fjord regulations for NO_x to areas with high population density
11. Investing in strategies to mix carbon-neutral fuels into existing fuels
12. All organized transport of cruise tourists on land must be emission-free