



**Vestlandsforskning**

Boks 163, 6851 Sogndal

Tlf. 57 67 61 50

Internett: [www.vestforsk.no](http://www.vestforsk.no)

**VF-rapport nr. 17/1997**

# **Bærekraftig reiseliv: mye «liv» og lite «reise»?**

**Sluttrapport fra prosjektet «Et miljøtilpasset reiseliv  
- En kartlegging og vurdering av miljømotivert  
virkemiddelbruk i reiselivet»**

**Carlo Aall**

# VF Prosjektrapport

<b>Rapport tittel</b> Bærekraftig reiseliv - mye «liv» og lite «reise»? Sluttrapport fra prosjektet «Et miljøtilpasset reiseliv. En kartlegging og vurdering av miljømotivert virkemiddelbruk i reiselivet»	<b>Rapportnr.</b> 17/97
	<b>Dato</b> 30. oktober 1997
	<b>Gradering</b> Åpen
<b>Prosjekttittel</b> Et miljøtilpasset reiseliv - En kartlegging og vurdering av miljømotivert virkemiddelbruk i reiselivet.	<b>Tal sider</b> 190
<b>Forskarar</b> Carlo Aall	<b>Prosjektnr</b> O2-132
<b>Oppdragsgjevar</b> Norges Forskningsråd, Område: Miljø og Utvikling Program: MILFOR	<b>Prosjektansvarleg</b> Karl G. Høyer
<b>Emneord</b> Reiseliv, Miljø, Virkemidler, Bærekraftig utvikling	
<b>Samandrag</b> Dette er sluttrapporten fra prosjektet. Rapportens første del presenterer resultater fra kartlegging av miljø- og reiselivsmotivert virkemiddelbruk i Nordfjord-regionen, og holder dette opp mot nasjonale og internasjonale erfaringer om virkemiddelbruk i forhold til reiselivets miljøproblemer. I rapportens andre del presenteres en modell for hvordan beskrive reiselivets bærekraftrelaterte problemer, og det presenteres tall for norsk reiseliv. Avslutningsvis drøftes mulige virkemidler som kan gjøre reiselivet mer bærekraftig sett opp mot de bærekraftproblemene som er forsøkt tallfestet og beskrevet i rapporten.	
<b>Andre publikasjoner fra prosjektet</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Byrkjeland, M. (red.) (1994): <i>Et miljøtilpasset reiseliv - virkemiddelbruk og miljøeffekter. Forprosjekt.</i> VF-notat. 10.12.94.</li> <li>• Holden, E. (1996): <i>Reiseliv og miljø - Omfang, aktører og miljøpolitiske virkemidler.</i> VF-notat 5/96.</li> <li>• Teigland, J. og Holden, E. (1996): <i>Reiseliv og miljø. Hva kan vi lære av andre?</i> VF-rapport 5/96.</li> <li>• Andersen, O. og Johnsen, V. (1996): <i>Miljømotiverte virkemidler i reiselivet. En kartlegging med Nordfjord som case-region.</i> VF-notat 13/96.</li> <li>• Holden, E. (1997): <i>Lån og tilskudd til reiselivet i Nordfjord - hva brukes pengene til.</i> VF-notat 1/97.</li> <li>• Teigland, J. (1997): <i>Virkemidler for å miljøtilpasse reiselivet på lokalt og regionalt nivå. Hva er erfaringene fra Stryn og Nordfjord?</i> VF-rapport 4/97.</li> <li>• Guddal, B, Haugli, G., Stubbhaug, R. og Tjønn, F. (1997): <i>Reiseliv og arealbruk i Stryn kommune.</i> Kandidatoppgåve ved Avdeling for Naturfag, Høgskulen i Sogn og Fjordane. Sogndal.</li> </ul>	
<b>ISBN nr</b> 82-428-0128-2 <b>ISSN:</b> 0803-4354	<b>Pris</b> kr. 200,-

## Forord

Dette er sluttrapporten fra det treårige prosjektet «Et miljøtilpasset reiseliv - En kartlegging og vurdering av miljømotivert virkemiddelbruk i reiselivet». Prosjektet er utført innenfor Forskningsprogram om virkemidler for Miljøvernforvaltningen (MILFOR) under Norges forskningsråd.

I den foreliggende rapporten har vi lagt mest vekt på en teoretisk og prinsipiell diskusjon av begrepet «bærekraftig reiseliv», og sett dette i lys av de data vi har samlet inn i prosjektets foregående faser. For en mer inngående presentasjon av prosjektets empiri viser vi til våre tidligere publikasjoner i prosjektet (Teigland og Holden 1996, Andersen og Johnsen 1996, Holden 1997 og Teigland 1997). Vi har i tillegg bygget på data fra et prosjekt med tilgrensende problemstillinger utført av Vestlandsforskning for Nærings- og energidepartementet, der vi har kartlagt omfanget av den reiselivsrelaterte transporten innen, til og fra Norge (Høyen og Simonsen 1996). Videre har vi nyttiggjort oss av kunnskap ervervet gjennom andre reiselivsprosjekter som er utført de seneste årene ved Vestlandsforskning rettet mot etterspørselsutviklingen innenfor norsk reiselivsnæring (Teigland 1996a, b og c).

Prosjektet har vært utført av en forskergruppe ved Vestlandsforskning bestående av Erling Holden (prosjektleder for hovedprosjektet), Martin Byrkjeland (prosjektleder for forprosjektet), Jon Teigland, Otto Andersen, Vibeke Johnsen, Karl G Høyen (faglig ansvarlig) og Carlo Aall. I tillegg er det utført en kandidatoppgave ved Høgskulen i Sogn og Fjordane som har kartlagt reiselivet sin arealbruk i Stryn kommune (Guddal et al 1997).

Rapporten er i stor grad basert på tidligere skriftlige bidrag i prosjektet, og undertegnede har redigert de ulike bidragene sammen. Rapportens siste del som drøfter spørsmålet om et bærekraftig reiseliv er skrevet spesielt for denne rapporten av undertegnede. Takk til prosjektgruppa og professor William Lafferty (direktør for ProSus og professor II ved Vestlandsforskning) for nyttige innspill i arbeidet med sluttrapporten.

Sogndal, 30. oktober 1997

Carlo Aall

# Innhold

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>7</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>16</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>25</b>
1.1. MILJØVERN PÅ DAGSORDEN INNENFOR REISELIVET .....	25
1.2. INTERNASJONALE MILEPELER I UTVIKLINGEN AV REISELIVETS MILJØFORSTÅELSE....	26
1.3. EN GRYENDE MILJØFORSTÅELSE OGSÅ INNENFOR NORSK REISELIV?.....	28
1.4. PROSJEKTET «ET MILJØTILPASSET REISELIV» .....	30
<b>2. SENTRALE BEGREPER OG DEFINISJONER .....</b>	<b>34</b>
2.1. HVA ER «REISELIV» OG «TURISME»?.....	34
2.2. FRAMVEKST AV REISELIV SOM FENOMEN .....	36
2.3. REISELIVET I DAG.....	39
2.4. MILJØBASERT OG MILJØTILPASSET REISELIV .....	44
2.5. «ECO-TOURISM» OG «SUSTAINABLE TOURISM» .....	46
<b>3. VIRKEMIDLER I BRUK.....</b>	<b>52</b>
3.1. OM VIRKEMIDLER .....	52
3.2. NASJONALE MYNDIGHETERS POLITIKK OVERFOR REISELIVET .....	55
3.3. REGIONALE OG LOKALE MYNDIGHETERS ROLLE .....	78
3.4. VIRKEMIDLER OG TILTAK IVERKSATT AV NÆRINGEN SELV .....	86
<b>4. FRA «BUSINESS AS USUAL» TIL «BÆREKRAFTIG REISELIV».....</b>	<b>102</b>
4.1. HVORDAN FORSTÅ MÅLET OM EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING? .....	102
4.2. BÆREKRAFTINDIKATORER FOR REISELIVET .....	107
4.3. KONSEKVENSER AV NORSK REISELIV I FORHOLD TIL MÅLET OM EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING .....	123
4.4. HOVEDSTRATEGIER PÅ VEI MOT ET BÆREKRAFTIG REISELIV .....	150
4.5. KAN VI GJØRE NOE MED MOBILITETEN? .....	157
4.6. EN «REALISTISK» VIRKEMIDDELSTRATEGI? .....	161
<b>LITTERATUR.....</b>	<b>174</b>

# Figurer

<i>FIGUR 1 ANTALL INTERNASJONALE TURISTANKOMSTER I PERIODEN 1960 TIL 1992. INNTEGNET ENKELTE "MILEPELER" I MILJØSAMMENHENG (WTO 1995)</i> .....	27
<i>FIGUR 2 SAMSPILL MELLOM REISELIVSNÆRINGEN OG OMGIVELSENE</i> .....	45
<i>FIGUR 3 ORGANISERING AV MARKEDSFØRING OG PRODUKTUTVIKLING I NORSK REISELIVSNÆRING</i> .....	87
<i>FIGUR 4 SENTRALE KARAKTERISTIKA VED MÅLET OM EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING (AALL OG HØYER 1997)</i> .....	104
<i>FIGUR 5 STRUKTUR FOR DEN FORESLÅTTE BÆREKRAFTINDIKATORMODELLEN</i> .....	109
<i>FIGUR 6 FORSLAG TIL EN BÆREKRAFTINDIKATORMODELL FOR NORSK REISELIV</i> .....	123
<i>FIGUR 7 SAMMENLIKNING MELLOM PERSONTRANSPORT I NORGE OG DEN REISELIVSBASERTE TRANSPORTEN. TALL FOR 1992 I PERSONKM (HØYER OG SIMONSEN 1996).</i> .....	129
<i>FIGUR 8 UTSLIPP FRA DEN REISELIVSRELATERTE TRANSPORTEN OG NORSKE PERSONTRANSPORT, TONN I 1992 (STATISTISK SENTRALBYRÅ 1997, HØYER OG SIMONSEN 1996)</i> .....	131
<i>FIGUR 9 TRANSPORTOMFANG I 1992 FOR ULIKE KATEGORIER AV REISENDE I HEMSEDAL, MILLIONER PERSONKILOMETER (HØYER 1995)</i> .....	132
<i>FIGUR 10 KATEGORIER AV ATTRAKSJONER DELT INN ETTER GRAD AV TILRETTELEGGING OG LOKALT KONFLIKTPOTENSIALE</i> .....	138
<i>FIGUR 11 ANTALL TAUBANER OG SKITREKK I NORGE 1955-95 (STØLEN 1995)</i> .....	142
<i>FIGUR 12 HOVEDELEMENTENE I EN VIRKEMIDDELSTRATEGI OG SAMMENHENG MELLOM MÅL, VIRKEMIDLER OG RESULTAT</i> .....	151
<i>FIGUR 13 SAMMENHENGEN MELLOM ULIKE BÆREKRAFTRELATERTE VIRKEMIDDELSTRATEGIER OVERFOR REISELIVET</i> .....	154

# Tabeller

TABELL 1 HISTORISKE FASER I FRAMVEKSTEN AV MASSETURISMEN I MODERNE TID (ETTER SHAW & WILLIAMS 1994, HØYER 1997B) .....	36
TABELL 2 TURISTKONSUM I NORGE 1993, MILLIARDER KRONER (SSB 1995 HENTET FRA SND 1997) .....	41
TABELL 3 HOVEDTYPER AV REISELIVS- OG MILJØRELATERTE VIRKEMIDLER (VESTLANDSFORSKING 1995) .....	54
TABELL 4 ØKONOMISKE TILSKUDD TIL REISELIVET VIA STATSBUDEJETTET 1995, MILLIONER KR OG PROSENT I PARANTES (NOE 1996A) .....	58
TABELL 5 AVGIFTER MED RELEVANS FOR DEN REISELIVSRELATERTE TRANSPORTEN, KRONER PER LITER (NOU 1995:4) .....	67
TABELL 6 TILDELING AV OFFENTLIGE LÅN OG TILSKUDD REGIONALT OVERFOR REISELIVET I REISEMÅL NORDFJORD 1995, MILLIONER KRONER OG PROSENT I PARANTES (HOLDEN 1997) .....	80
TABELL 7 MEDLEMMER I REISELIVETS FELLESRÅD .....	88
TABELL 8 BÆREKRAFTTEMA FOR NORSK REISELIV .....	117
TABELL 9 SYSTEMATISERING AV REISELIVSAKTIVITETER MED KONSEKVENSER I FORHOLD TIL MÅLET OM EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING (ETTER BYRKJELAND 1995).....	125
TABELL 10 REISEVANER FOR NORDMENN OVER 13 ÅR, 1992 (ETTER HØYER 1995, BASERT PÅ DATA FRA DEN NASJONALE REISEVANEUNDERSØKELSEN) .....	126
TABELL 11 NORSK REISELIVSRELATERTE TRANSPORT, MILLIONER PERSONKM I 1990 (BASERT PÅ BYRKJELAND 1994, HØYER OG SIMONSEN 1996).....	128
TABELL 12 FORDELING AV PERSONTRANSPORTARBEID PÅ ULIKE TRANSPORTMIDLER I DEN REISELIVSRELATERTE TRANSPORTEN OG NORSK PERSONTRANSPORT SETT UNDER ETT (HØYER OG SIMONSEN 1996).....	130
TABELL 13 UTSLIPP AV NÆRINGSSALTER FRA NORSKE OVERNATTINGSBEDRIFTER 1992, TONN (BASERT PÅ BYRKJELAND 1994) .....	135
TABELL 14 DE 15 BEST BESØKTE ATTRAKSJONER I NORGE I 1996 (NORTRA) .....	138
TABELL 15 AREALFORBRUK TIL REISELIVSFORMÅL I STRYN KOMMUNE, DEKAR (GUDDAL ET AL 1997) .....	145
TABELL 16 NORSK REISELIV OG KONFLIKTNIVÅ I FORHOLD TIL MÅLET OM EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING .....	150
TABELL 17 GRADER AV BÆREKRAFTRELATERTE VIRKEMIDDELSTRATEGIER OVERFOR REISELIVET .....	152
TABELL 18 MULIGE ENDRINGER I REISELIVET SOM FØLGE AV Å INNFØRE EN ENSIDIG NORSK GENERELL CO <sub>2</sub> -AVGIFT OG REDUKSJONER I ARBEIDSGIVERAVGIFTEN .....	160
TABELL 19 AKTUELLE VIRKEMIDLER I FORHOLD TIL REISELIVETS BÆREKRAFTPROBLEMATIKK OG HVA SOM ER TATT I BRUK I NORDFJORDREGIONEN (ETTER TEIGLAND 1997).....	165

# Sammendrag

## *Bakgrunn*

Dette er sluttrapporten fra prosjektet «Et miljøtilpasset reiseliv - En kartlegging og vurdering av miljømotivert virkemiddelbruk i reiselivet». Rapporten innledes med å se vårt arbeide i forhold til utviklingen internasjonalt og nasjonalt av forholdet mellom reiseliv og miljø. I rapportens andre del gir vi en gjennomgang av sentrale begreper og definisjoner knyttet til fenomenet reiseliv og forholdet mellom reiseliv og miljø. I den tredje delen presenterer vi prosjektets empiri fra en caseundersøkelse i Nordfjordregionen, og i den avsluttende delen drøfter vi på et mer prinsipielt grunnlag spørsmålet om et bærekraftig reiseliv og hvordan virkemiddelbruk kan tenkes å styre næringen i en mer bærekraftig retning. De tre første delene i rapporten er hovedsakelig et sammendrag av tidligere rapporter i prosjektet, mens den siste delen er et forsøk på å plassere prosjektets resultater inn i en mer prinsipiell sammenheng.

## *Hva forstår vi med «reiseliv» og «miljø»?*

Med reiseliv forstår vi i denne rapporten ferie- og fritidsreiser, samt yrkesrelaterte reiser som omfatter én eller flere overnattinger. Utviklingen av reiselivsnæringen - både om vi ser på innhold og samlet omfang - er uløselig knyttet til utviklingen av nye transportformer. I internasjonal sammenheng er masseturisme som fenomen nært knyttet til etablering av henholdsvis jernbane, personbil og i nyere tid fly som en tilgjengelig og relativt sett rimelig transportform. I norsk sammenheng er starten på turistnæringen særlig knyttet til etablering av dampskipsruter langs kysten av Norge. Reiselivsnæringen har de siste tiårene vokst sterkt i omfang, og regnes internasjonalt som den største «legale» næring målt i omsetning. Samtidig har oppmerksomheten omkring næringens forhold til det ytre miljø økt, både ved å fokusere på etterspørsel etter natur som opplevelsesprodukt og de miljøkonsekvenser utøving av reiseliv fører med seg. I rapporten skiller vi mellom to hovedtilnærminger til miljø i en reiselivssammenheng: (1) *Miljøbasert* reiseliv: en *ressursorientert* tilnærming der miljø i hovedsak blir forstått som et ressursgrunnlag for reiselivet. (2) *Miljøtilpasset* reiseliv: en *konsekvensorientert* tilnærming der man søker å redusere konsekvenser av reiselivet i forhold til miljøet.

## *Hva forstår vi med «bærekraftig» reiseliv?*

Internasjonalt er det tatt i bruk betegnelser som «økologisk» og «bærekraftig» reiseliv, som søker dels å forene, dels å utvide de ovenfor nevnte to hovedtilnærmingene. Denne formen for reiselivsutvikling forsøker

også å ta inn over seg mer eksplisitt bærekraftorienterte problemstillinger knyttet til fordelings spørsmål, for eksempel et krav om å maksimere en lokal verdiskapning ut fra et overordnet mål om å bidra til en mer rettferdig fordeling av goder i verden. De praktiske eksemplene på en slik alternativ bærekrafttilnærming viser imidlertid at forskjellen til de to ovenfor nevnte hovedstrategiene er liten, først og fremst fordi problemstillinger knyttet til transporten til og fra selve destinasjonen sjelden er tatt hensyn til. Reisemål som søker å markedsføre seg med betegnelser som «økologisk» og «bærekraftig» er ofte plassert i fjerntliggende strøk og i uberørte naturområder, slik at de samlede miljøkonsekvensene av denne formen for reiseliv i mange tilfeller kan være større enn innenfor det «ordinære» reiselivet.

Basert på det innholdet FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling gir av målet om en bærekraftig utvikling, presenteres en modell for hvilke krav som kan utledes av dette målet i forhold til norsk reiseliv. Med «norsk» reiseliv mener vi reiseliv utøvet av nordmenn og utlendinger innen Norge, og av nordmenn til og fra utlandet. Vi identifiserer syv såkalte *bærekrafttema* som reiselivet må forholde seg til før det er meningsfylt å ta i bruk betegnelsen «bærekraftig reiseliv» med det innholdet FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling legger i begrepet bærekraftig utvikling:

1. Reduksjon i dagens energiforbruk i de rike landene.
2. Reduksjon av dagens forbruk av ikke-fornybare energi- og materialressurser i de rike landene.
3. Utslipp skal ikke medføre lokale helseproblemer.
4. Utslipp skal være innenfor økosystemenes tålegrense.
5. Arealinngrep skal ikke medføre uakseptable konflikter knyttet til matvareproduksjon og biologisk mangfold.
6. Reiselivsaktiviteter må ikke medføre uakseptable konflikter i forhold til den lokale sosiale og kulturelle egenarten.
7. Verdiskapningen lokalt av nordmenns reise i utlandet skal bidra til å sikre en mer rettferdig fordeling av tilfredsstillende av grunnleggende behov mellom den rike og fattige del av verden, og internt i vertslandet.

I en bærekraftsammenheng er det relevant å skille mellom *intensitets-* og *volum*problemer. Intensitetsproblemer knytter seg til lokale problemer som følge av en opphopning av reiselivsaktiviteter, med påfølgende overskridelser av lokale tålegrenser (for eksempel for høye konsentrasjoner av luftforurensning i bysentre som følge av reiselivsrelatert transport, eller slitasje på vegetasjon fra turister). Volumproblemer oppstår ofte som følge av mange og små påvirkninger med utslag i store og globale sammenhenger (for eksempel drivhuseffekten knyttet til blant annet utslipp av drivhusgasser fra reiselivsrelatert transport). I et bærekraftperspektiv er det



særlig den *mobile* delen av reiselivet - og da i særdeleshet reisen fra hjemsted til destinasjon - som framstår som mest konfliktfylte. Dette står i kontrast til det faktum at den alt overveiende oppmerksomheten omkring reiseliv i en miljøsammenheng har vært rettet mot problemstillinger knyttet til den stedfaste delen av reiselivet. De mest omfattende eksemplet på en miljøatsing i reiselivet internasjonalt er da også utvikling av ulike konsepter for «miljøhotell», der man søker å redusere de direkte miljøbelastningen knyttet til overnatting og bespisning ved hotellene. I en bærekraftsammenheng framstår slike tiltak som mindre interessante, tatt i betraktning at reisen *til* og *fra* hotellene i de fleste tilfeller medfører langt mer alvorlige konsekvenser enn oppholdet på de samme hotellene.

### *Norsk reiseliv - miljøvennlig og bærekraftig?*

Målet om en bærekraftig utvikling er etablert som et generelt og overordnet mål for utvikling av *norsk reiseliv*. Når vi beveger oss ned på et lavere og mer konkret nivå reduseres imidlertid perspektivene suksessivt til et miljøtilpasset og miljøbasert reiseliv, for til slutt å ende opp med et relativt avgrenset og lite offensivt miljøsyn konkretisert i regelverk for tildeling av offentlige midler til reiselivsformål: «Miljøtilpasset» er begrenset til å bety overholdelse av miljøvernmyndighetenes minstestandard. Miljøhensyn ut over dette nivået må underordnes hensynet om økonomisk lønnsomhet innenfor næringen. Hovedtilnærmingen til miljø framstår i stedet som en storstilt satsing på utvikling av et miljøbasert reiseliv.

Den samlede effekten av virkemiddelbruk i å utvikle et mer bærekraftig reiseliv synes relativt beskjeden i norsk sammenheng. De viktigste virkemidlene er de til dels omfattende offentlige overføringene til reiselivet og en omfattende planlegging på regionalt og lokalt nivå. Selvregulering som strategi fra næringen er i liten grad tatt i bruk i Norge, og viktige offentlige virkemidler som avgifter og reguleringer - kombinert med veiledning og annen form for oppfølging - er heller ikke tatt i bruk i særlig grad. Virkemidlene retter seg i hovedsak mot de stedfaste aktivitetene og da særlig mot å:

- gjøre reiselivsaktivitetene og -anlegg mest mulig skånsomme overfor landskap og naturmiljø lokalt
- redusere energiforbruk og forurensning ved serverings- og overnattingsbedriftene
- redusere konsentrasjonsproblemet av ulike reiselivsaktiviteter gjennom spredning/kanalisering i rom

Egne erfaringer fra arbeidet i Nordfjordregionen kombinert med spredte erfaringer i Norge og vår gjennomgang av internasjonale erfaringer gir grunnlag for å påstå at den generelle *miljøforståelsen* knyttet til

miljøkonsekvenser av egen næringsaktivitet er *lite utviklet* innenfor reiselivsnæringen. Hovedtendensen når det gjelder miljøforståelse innenfor den norske reiselivsnæringen kan knyttes til betegnelsen «miljøbasert» reiseliv, og gjelder først og fremst forståelsen av «urørt» og «ren» norsk natur som en ressurs for norsk reiselivssatsing. Dette gir seg naturlig nok utslag i de strategier og tiltak næringen selv så langt har for å håndtere miljøutfordringene. I en miljøssammenheng er det så langt lagt størst vekt på å informere om og tilrettelegge for bruk av norsk natur i reiselivssammenheng. Det fins likevel tendenser til at reiselivsnæringen også har begynt å forholde seg bevisst og systematisk til miljøkonsekvenser av egen virksomhet. En slik økende bevissthet har i mange tilfeller kommet som en sekundæreffekt av at virksomheten først har utviklet en mer bevisst holdning til utnytting av markedet for «grønn turisme». Bevisstheten omkring de eksplisitt utfordringene knyttet til målet om en *bærekraftig utvikling*, til forskjell fra en mer generell miljøforståelse, er likevel så godt som *fraværende* innenfor reiselivsnæringen i Norge.

#### *Miljøkonsekvenser av norsk reiseliv*

Antallet internasjonale reiser økte med mer enn 300 prosent mellom 1970 og 1994. Bare siden 1990 har antallet økt med 25 prosent. Antallet internasjonale reiselivsrelaterte reiser er i 1994 beregnet til 528 millioner. Av disse reisene er rundt 60 prosent direkte relatert til turisme. I tillegg til de internasjonale turistreisene, gjennomføres det innenlandsreiser i et enda større omfang. Antallet innenlands turistreiser har i den samme perioden hatt tilsvarende vekst, og er i dag av flere kilder anslått å være ti ganger så stor som den internasjonale trafikken. Tidligere arbeid utført ved Vestlandsforskning viser det store *omfanget* av den *reiselivsrelaterte transporten* knyttet til reiseliv innen Norge og nordmenns utøving av reiseliv i utlandet. Analysene viser at det samlede omfanget av all reiselivsrelatert transport innen og til/fra Norge er ca. 37 milliarder personkilometer i 1992. Nordmenns reiser står for en dominerende andel med 74 prosent. Til sammenlikning var det samlede innenlandske persontransportarbeidet på ca. 52 milliarder personkilometer i 1992. Det må understrekes at *tallene ikke er direkte sammenliknbare*. I motsetning til den nasjonale persontransporten omfatter den reiselivsrelaterte transporten en betydelig transport utført i andre land (til/fra Norge). De gir likevel *en illustrasjon* av hvilket omfang den reiselivsrelaterte transporten har i forhold til all persontransport. Utslippene av CO<sub>2</sub> fra den reiselivsrelaterte transporten tilsvarte 13,5 prosent av de samlede norske CO<sub>2</sub>-utslippene i 1992, eller om lag dobbelt så mye som utslippene fra de to planlagte gasskraftverkene på Vestlandet.

Transport med *cruisebåter* faller utenfor våre beregninger. Etter som det her er snakk om så mye som 600 000 passasjerer per år med anløp i norske

havner, kan dette representere et betydelig transportomfang. Spesielt når det gjelder utslipp av CO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub> kan bidragene være betydelige. Det bør således ha stor interesse å få gjennomført en nærmere kartlegging av transportstrømmene for cruisebåter med Norge som reisemål.

Sammensetning av transportmidler for den reiselivsrelaterte transporten er i en bærekraftsammenheng særlig problematisk. Våre tall viser at bobil - som har fått mye oppmerksomhet ut fra et miljøperspektiv - ikke er et volumproblem med sin ene prosent av den samlede reiselivsrelaterte transporten. Heller er det snakk om at *nordmenns flyreiser* utgjør et hovedproblem. Andelen reiser med fly seksdobles fra 5 til 34 prosent om vi sammenligner den reiselivsrelaterte transporten med gjennomsnittet for all persontransport i Norge. Problematiske i en miljøsammenheng er også det økende omfanget av nordmenns reiser med båt til Danmark, særlig sett i lys av overgangen til stadig hurtigere og mer energikrevende båter.

Den reiselivsrelaterte transporten kan også utgjøre *lokale* problemer, i første omgang ved å skape lokale intensitetsproblemer knyttet til blant annet forurensning. I vårt case-område er det vist at den transporten kan øke med 200-300 prosent lokalt som følge av den reiselivsrelaterte transporten. I andre sammenhenger har vi tatt i bruk betegnelsen «*ensidige mobilenergi-kommuner*» for å illustrere dagens situasjon i mange moderne bygdekommuner i Norge. Betegnelsen blir brukt for å trekke en parallell til de «ensidige industrikommunene» som var satt i fokus på 1970- og 1980-tallet. Betegnelsen uttrykker ikke at disse kommunene har en spesielt høy egengenerert mobilitet, men at de i ensidig grad har gjort seg avhengig av importert mobilitet i tilknytning til nye næringer; blant annet reiseliv. Det uttrykker samtidig at denne form for bygdeutvikling har gjort samfunnene svært sårbare for mer vidtrekkende miljøpolitiske virkemidler rettet mot transportsektoren, enten dette er i form av CO<sub>2</sub>-avgifter eller andre virkemidler for å begrense mobiliteten og anvendelse av fossil energi.

I et bærekraftperspektiv der hensynet til den langsiktige utviklingen er helt sentral framstår reiselivets påvirkning av *arealforholdene* som særlig viktig, ikke minst ut fra de konsekvenser dette gir over for det *biologiske mangfoldet*. Det er i dag liten kunnskap om hvordan reiselivet påvirker arealsituasjonen på sikt, men data fra vårt case-område kan illustrere noe av utviklingen. De siste 30 årene har det samlede arealet med reiselivsanlegg økt med i overkant av 500 prosent i Stryn kommune. Dette skyldes i første rekke at antall anlegg har økt, men det gjennomsnittlige arealforbruket per anlegg har også økt med 150 prosent i det samme tidsrommet. Økningen i arealforbruk har først og fremst skjedd på jord- og skogbruksarealer, med utfylling av områder langs sjø og vassdrag som nest største kategori.

### *Hvordan gjøre norsk reiseliv mer bærekraftig?*

I rapporten kommer vi med framlegg til endringer innenfor dagens virkemiddelsystem, som vil kunne trekke i retning av et mer bærekraftig reiseliv:

- *Miljøhensyn* - ikke bare ønsket om å markedsføre salg av «urørt» norsk natur - må i større grad inn som et konkret mål innenfor reiselivsnæringen og den delen av offentlig forvaltning som har ansvar for å følge opp reiselivsnæringen.
- Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND) og fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) må stille *miljøkrav* ut over gjeldende minstestandarder satt av miljøvernmyndighetene ved tildeling av offentlig økonomisk støtte. Dagens ordning der SND og FMLA bare stiller krav om overholdelse av gjeldende miljøstandarder representerer et dobbeltarbeid i forhold til det arbeidet som alt gjøres av miljøvernforvaltningen.
- Etablering av tilsvarende ordninger som overfor industrien på 1970- og 1980-tallet med tilskudd til gjennomføring av *miljøtekniske analyser* og støtte til *miljøtekniske tiltak* innenfor reiselivet. Det bør òg vurderes tiltak av mer grunnleggende karakter med eksempel fra landbrukssektoren, med tilskudd til utvikling av og omlegging til en form for «*økologisk reiseliv*».
- Terskelen for størrelsen på reiselivsprosjekter som utløser krav om *konsekvensvurdering* bør senkes, og kravet må bli gjort gjeldende også for utvidelser - ikke bare nyetableringer. Videre må konsekvenser knyttet til lokalisering og sumeffekter av flere isolert sett små reiselivstiltak fanges opp. Det er videre viktig at transport kommer med som konsekvenskategori.
- Etablering av et nasjonalt system for *strategiske konsekvensanalyser* for reiselivsprosjekter i Norge, der man vurderer større nasjonale satsninger innenfor reiselivet ut fra bærekraftkriterier - ikke bare på enkeltprosjektnivå.
- Det er viktig å etablere en form for *overvåkingssystem* for å fange opp både de kortsiktige og langsiktige endringene av ulike reiselivstiltak, med særlig vekt på registrering av reiselivets arealpåvirkning og endringer i omfanget av den reiselivsrelaterte transporten.
- Utforme *rikspolitiske retningslinjer* etter plan- og bygningsloven for randsonene rundt vernede områder, for på den måten i styre lokale myndigheters arealplanlegging i områder som er viktige både for reiselivet og i forhold til nasjonale verneinteresser.
- På lokalt nivå bør *kommunene* i større grad enn tidligere bistå reiselivet i forhold til de miljøutfordringer næringen står overfor, og i den nye

satsingen på såkalte *Lokal Agenda 21*-prosesser bør kommunene involvere både næring og de lokale brukerne av reiselivstilbudene i å utvikle og iverksette tiltak for å gjøre reiselivet mer bærekraftig.

Næringen bærer preg av en manglende oppmerksomhet omkring *behovet for økt kunnskap*, eventuelt kan det være en manglende evne til å uttrykke slike ønsker. Forbruket av og etterspørselen av kunnskapstjenester fra næringens side synes generelt sett å være lav, noe som òg viser seg på miljøområdet. På den ene siden kan det være viktig å sette igang tiltak som sikrer at næringen blir gjort oppmerksom på, og i stand til å ta i bruk eksisterende kunnskap av verdi for reiselivets bærekraftrelaterte utfordringer. Det kan òg synes riktig å utvikle mer kunnskap, ikke minst om hvordan det offentlige og næringen selv kan forholde seg til disse utfordringene.

Vår gjennomgang viser for det første at offentlige reiselivsrelaterte virkemidler som brukes på ulike nivå i Norge i betydelig grad blir samordnet på nasjonalt nivå. Utfordringen ligger derfor ikke nødvendigvis i å få til *mer* samordning, men *hva* samordningen skal bestå i - eller hva som skal være det politiske innholdet. I den grad disse virkemidlene skal bidra til en mer miljøvennlig - eller endog bærekraftig - utvikling er det derfor på nasjonalt nivå forutsetningene i dag ligger til rette for å utvikle og iverksette virkningsfulle virkemidler, eventuelt med oppfølging i ytre etat og på fylkesnivå.

Et av hovedbudskapene fra en arbeidsgruppe for Reiseliv, natur og miljø satt ned av Nærings- og Energidepartementet (NOE) er at det bør være reiselivets geografiske organisasjoner i regionene som skal drive fram og utvikle miljøforståelsen innenfor næringen. Dette er ment å skje rent praktisk gjennom utarbeiding av handlingsrettede miljøplaner. Bak dette igjen ligger antakelig en forventning om at selvregulering i større grad skal bli en viktig strategi også for norsk reiseliv. Våre undersøkelser antyder at dette ikke er en realistisk strategi. Det synes å være langt igjen til reiselivets geografiske organisasjoner i regionen inntar en pådriverrolle der de gjennomfører kartlegging av miljøsituasjonen, konkretiserer ønsket miljøprofil, nedfeller miljømål og utarbeider handlingsplaner. Når NOEs arbeidsgruppe forestiller seg omfattende engasjement fra reiselivets organisasjoner på dette feltet, virker det meget lite realistisk ut fra dagens ressursituasjon for denne type aktører i Norge. Det synes mer realistisk å se for seg at kommuner inntar en slik pådriverrolle, og at lokalbefolkningen trekkes aktivt med sammen med reiselivsnæringen i å utforme en miljøpolitikk overfor reiselivet. Den nylig fremlagte Stortingsmelding nr 58 om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling» legger stor vekt på igangsetting av lokale Agenda 21 prosesser innenfor rammene av plan- og bygningsloven. Det synes mer realistisk å ta opp de bærekraftrelaterte

problemstillingene knyttet til reiselivet i en slik sammenheng, enn den strategien som skisseres av NOE.

Annen forskning ved Vestlandsforskning har vist at vi i større grad finner spor av en eksplisitt bærekrafttilnærming i norske kommuner enn i statlig politikk. Selv om det er mulig å tenke seg at det lokale forvaltningsnivået i Norge skal kunne bringe fram en mer radikal miljøpolitisk forståelse i forhold til reiselivet, er det begrenset i hvilken grad lokale myndigheter reelt sett kan påvirke næringen. Begrensningene kan både ligge på evne og vilje lokalt. Kommunenes økonomiske bidrag utgjør per i dag en meget begrenset andel av den offentlige støtten til næringen, og er begrenset til først og fremst å gjelde markedsføringstiltak. Statlig støtte og prioritering av ulike formål, vil derfor fortsatt være avgjørende. På virkemiddelsiden er det først og fremst gjennom plan- og bygningsloven kommunene kan yte et viktig bidrag i å gjøre reiselivet mer bærekraftig. Da må imidlertid kommunene få mulighet til å bruke lovverket mer aktivt uten å risikere krav om innløsning ved et hvert forsøk på å styre arealbruken lokalt. Muligheten til å skille mellom naturvern, friluftsliv og landbruk i kommuneplansammenheng framstår da som viktig, noe som igjen krever endringer av dagens lovverk. Et kjerneområde innenfor det kommunale miljøvernarbeidet er vann, avløp og renovasjon. I tillegg har kommunen muligheter til å styre utbyggingsmønsteret lokalt. Samlet sett gir dette kommunen gode muligheter til å legge til rette for en «*bærekraftig infrastruktur*» overfor næringslivet - herunder også for reiselivsnæringen. Erfaringer fra vårt case-område tyder på at også her er mulighetene fortsatt på langt nær fullt utnyttet av kommunene.

Reiselivets volumproblematikk framstår likevel som høyst problematisk for det lokale forvaltningsnivået. Skal det gjøres noe med den kanskje viktigste og mest kontroversielle utfordringen - omfanget av det reiselivsrelaterte transportarbeidet - må det settes i verk virkemidler på nasjonalt eller for den del internasjonalt nivå. Selv om lokalsamfunn kan skjerme deler av kommunen mot gjennomkjøring eller avsette bilfrie soner, kjenner vi i dag bare til skatter og avgifter som effektive virkemidler for å gjøre noe virkelig virkningsfullt på dette området. Så langt har det ikke vært politisk vilje - hverken nasjonalt eller internasjonalt - til reelt sett å gripe til denne formen for virkemidler. Inntil så skjer vil vi bare i begrenset grad kunne påvirke reiselivet i en mer bærekraftig retning.

De pågående internasjonale forhandlinger om begrensinger i utslipp av klimagasser gjør det naturlig å vurdere hvordan eventuelle avgifter myntet på å redusere utslipp av klimagasser kan slå ut i forhold til reiselivet. Hvis vi følger anbefalingene i Grøn Skattekommisjon om å kombinere slike avgifter med en tilsvarende reduksjon i arbeidsgiveravgiften, er det mulig å se for seg at reiselivsnæringen i Norge samlet sett kan klare seg økonomisk

etter en slik omlegging. Ventelig vil hovedeffekten av et moderat avgiftsnivå bli at nordmenn bytter ut sydenturer med ferie innenlands. En eventuell kostnadsøkning for reise vil ventelig kunne veies opp av en tilsvarende reduksjon knyttet til den arbeidsintensive delen av reiselivet, som igjen gjør at nedgangen i utenlandske turister som følge av en slik politikk ikke behøver å bli dramatisk.

# Summary

## *Background*

This is the final report from the project «An environmentally adapted tourism - a survey and assessment of environment-motivated policy measures in tourism». The introductory part of the report gives a general presentation of the relations between tourism and environment. In the second part we give a presentation of central concepts and definitions linked to the phenomenon of tourism and the relations between tourism and environment. The third part is a presentation of empirical data from a case study in the region of Nordfjord in western Norway, and in the final part we discuss on a more fundamental basis the issue of a sustainable tourism and how the implementation of policy measures can make tourism more sustainable. The first three parts are mainly a summary of previous reports in the project, whereas the last part is an attempt to relate the findings of the project to a more fundamental context.

## *What is implied by «tourism» and «environment»?*

This report defines tourism as holiday and leisure travels, as well as work-related travels comprising one or more overnight stays. The development of tourism - both in terms of content and overall extent - is inextricably linked to the development of new means of transportation. In an international context, mass tourism is particularly linked to the emergence of railway, private car, and - in more recent years - aeroplanes as accessible and relatively reasonable means of transportation. In a Norwegian context, the emergence of tourism is especially linked to the establishment of coastal steamer transportation along the Norwegian coast. In the last few decades tourism has experienced a substantial growth in volume, and internationally it is considered to be the largest legal industry in terms of turnover. At the same time, there has been an increased interest concerning how tourism relates to the environment, both by focusing on the demand for nature as an adventure product as well as on the environmental impacts implied by tourism. In the report we distinguish between two major strategies: (1) *Environmental-dependent* tourism: a resource-oriented approach in which the environment is primarily understood as a resource basis for tourism. (2) *Environmentally-sensitive* tourism: an impact-oriented approach in which impacts of tourism on the environment are sought reduced.

## *What is meant by «sustainable» tourism?*

Internationally, concepts such as «ecological» and «sustainable» tourism have been taken into use which partly seek to unite, partly to extend the two



major strategies mentioned above. The «ecological» and «sustainable» type of tourism development attempts to include more explicit development-oriented issues, such as the demand for maximising a local wealth creation based on a superior target of a more just distribution of goods in the world. The concrete examples of such an alternative sustainability approach, however, show that the difference to the two main strategies mentioned above is insignificant, mainly because problem issues linked to the transport to the destination itself are rarely taken into account. Destinations which seek to market themselves as «ecological» or «sustainable» are frequently located in remote areas and in unspoilt areas of natural beauty. Consequently, the overall environmental impacts of this type of tourism may in many cases exceed those within mainstream tourism.

Based on the concept of sustainable development as presented by the UN World Commission on Environment and Development, a model is presented as to which demands that can be derived from the concept in relation to Norwegian tourism. By Norwegian tourism is meant travels carried out by Norwegians and foreigners in Norway, and by Norwegians to and from foreign destinations. We identify seven sustainability issues Norwegian tourism must comply with:

1. A total reduction in energy consumption in the rich countries.
2. A total reduction in consumption of non-renewable energy and material resources in the rich countries.
3. Emissions must not lead to local health problems.
4. Emissions must be kept within the tolerance level of the ecosystems.
5. Land incursions must not lead to unacceptable conflicts linked to food production and biological diversity.
6. Tourist activities must not lead to unacceptable impacts on local social and cultural distinctive character.
7. Wealth creation locally as a result of Norwegians travelling abroad must contribute to ensuring a more just distribution of satisfaction of basic needs between the rich and poor parts of the world, as well as internally in the host country.

In a sustainability context, it is relevant to distinguish between *intensity* and *volume* problems. Intensity problems are linked to local problems caused by an accumulation of tourism activities, with subsequent transgressions of local tolerance levels. Volume problems frequently occur as a result of many but small impacts with significant and global effects, such as the greenhouse effect linked among other things to emissions of greenhouse gases from tourism-related transportation. In a sustainability perspective, it is especially the mobile part of tourism - and then in particular the travel from home to the destination - which appears to be the most controversial factor. This is in contrast to the fact that most attention has been directed

towards problem issues linked to the «non-mobile» part of tourism. The most comprehensive example of an environmental action in tourism internationally is the development of various concepts of «environmentally friendly» hotels where attempts are made to reduce the direct environmental impacts linked to accommodation and catering at the hotels. In a sustainability context these initiatives appear to be of minor interest when we take into consideration that the travel to and from the same hotels in most cases implies far more serious consequences than the hotel stays themselves.

*Norwegian tourism - environmentally friendly and sustainable?*

Sustainable development is regarded as a general and superior goal for the development of Norwegian tourism. On the other hand, when we move down to a lower and more concrete level, the perspectives are reduced successively to an Environmentally-sensitive and environment-based tourism, finally ending up with a relatively limited and not much offensive environmental policy put in concrete terms in a set of regulations for the allocation of public means for tourism purposes: In this concrete context Environment-adapted means observing the minimum standards set by the environmental authorities. Environmental considerations beyond this level is subordinated to the consideration of economic profitability within the industry. The main approach appears instead as a grand effort of developing an Environmental-dependent tourism in Norway.

The total effect of policy measures with regard to develop a more sustainable tourism in a Norway seems to appear as relatively modest. The most important policy measures are the partly comprehensive public allocations to tourism and extensive planning at regional and local levels. Self-regulation as a strategy from the industry is only to a little extent taken into use in Norway, and important public policy measures such as taxes and regulations - coupled with counselling and other types of follow-up procedures have only to a small degree been implemented. The policy measures are primarily aimed at the «non-mobile» activities, and particularly at:

- minimizing local impacts on landscape and natural environment from tourism
- reducing energy consumption and pollution at catering and hotel businesses
- reducing the intensity problem by means of differentiate tourism activities in time and space

Experiences from the Nordfjord region combined with random experiences elsewhere in Norway and international experiences form the basis for

maintaining that the general understanding of environmental impacts of tourism is insignificantly developed within the industry. The main tendency in terms of environment understanding within the Norwegian tourism industry can be linked to the concept of Environmental-dependent tourism, and applies primarily to the understanding of unspoiled and clean Norwegian countryside as a resource for Norwegian tourism efforts. This is reflected in the strategies and initiatives chosen by the industry when confronted with environmental problems. So far most emphasis has been put on how to facilitate the use of Norwegian countryside. On the other hand, there are some indications that the tourism industry has started to relate consciously and systematically to environmental impacts of its own activity. Such an increased awareness has in many cases come as a secondary effect of the fact that the business first has developed a more conscious attitude when it comes to exploiting the market for green tourism. The awareness of the explicit challenges linked to the goal of a sustainable development, is however practically absent within the tourism industry in Norway.

#### *Environmental impacts of Norwegian tourism*

The number of international travels increased by more than 300% between 1970 and 1994. Since 1990 the number has increased by 25%. In 1994 the number of international tourism-related travels is estimated at 528 million. Of these travels approximately 60% are directly related to tourism. In addition to the international tourism travels, domestic travels are carried out at an even greater volume. In the same period, the number of domestic tourism travels has had a similar growth and many sources today estimate this to be ten times as high as the international traffic.

Previous studies conducted at Western Norway Research Institute show the significant volume of the tourism-related transportation linked to tourism within Norway and by Norwegian tourism activities abroad. The analyses show that the total volume of all tourism-related transportation within and to/from Norway constituted approx. 37 billion person kilometers in 1992. Travels by Norwegians make up a dominating share with 74%. As a comparison, the overall domestic transportation of persons was approx. 52 billion person kilometers in 1992. It must be emphasised that the figures are not directly commensurable. As distinct from the national person transportation, the tourism-related transportation comprises a substantial amount of transportation carried out in other countries (to/from Norway). This still provides an illustration of the volume of the tourism-related transportation compared with all person transportation.

Transportation by cruise liners falls outside our estimates. As this implies as much as 600 000 passengers annually on ships calling at Norwegian ports, this may represent a significant volume of transportation. Especially when it

comes to emissions of CO<sub>2</sub> and NO<sub>x</sub>, the contributions may be considerable. For this reason, it would be of major interest to carry out a more detailed survey of the transportation carried out by cruise liners in Norwegian waters.

The total environmental impacts of transportation is highly dependent of the composition of transport modes. There are good grounds for highlighting the large volume of air transportation within tourism-related transportation (30%). This is to a large extent linked to air travels abroad by Norwegians.

The tourism-related transportation may also constitute local problems, in the first instance by causing local intensity problems linked, among other things, to pollution. In our case study it has been revealed that the transportation may locally increase by 200-300% as a consequence of the tourism-related transportation. In other contexts we have applied the term «mobile energy dependent municipalities» to illustrate the present situation in many modern rural municipalities in Norway. The term is used to draw a parallel to the term «industrial dependent municipalities» which received much attention in the 1970s and 1980s. The term does not express that these municipalities have an especially high self-generated mobility, but that they to a very high degree have made themselves dependent upon imported mobility in connection with new industries, for example tourism. At the same time it expresses that this type of rural development has made communities highly vulnerable to more far-reaching policy measures aimed at the transportation sector, either in the form of carbon taxes or other policy measures aimed at reducing mobility and the application of fossil energy.

In a sustainability perspective, where the consideration for the long-term development is vital, the impacts of tourism on land-use appear to be particularly important, especially when we take into consideration the impacts on biological diversity. Today there is little knowledge of the long-term effects of tourism on land-use, but data from our case study may provide some illustration of the development. In the past 30 years, the total area of tourist facilities has increased by some 500% in the municipality of Stryn. This is mainly caused by the increased number of facilities, but the average land-use per facility has also increased by 150%. The increase in land-use has primarily taken place in agriculture and forestry areas, with filling of areas along the sea and watercourses as the second largest category.

### *How to make Norwegian tourism more sustainable*

In this report we propose changes within today's system of policy measures which may lead in the direction of a more sustainable tourism. In our case study there is an example which illustrates an important weakness in

*established guidelines for the allocation of public grants* for tourist developments. As recently as 1995, a sizeable sum was allocated to a major tourism project in Stryn, which meant moving the line of a highway with the result that the last major wetlands area in the municipality was destroyed. The reconstruction of the highway implied a filling which was the most comprehensive natural encroachment in the inner area of the Nordfjord basin in the past 50 years. If environmental requirements linked to the guidelines for the allocation of public grants for tourist developments are to have any real effect, it must be possible for the SND (The Norwegian Industrial and Regional Development Fund) and the agricultural section of the County Governor to set environmental demands *beyond* existing minimum standards set by the environmental authorities. This may be in the form of demands also as to the localisation of tourism facilities. Furthermore, it is important that these demands also include problem issues linked to sum effects, and not only relate to single projects. If the demands are to have any effect, it is also important to follow up and control if the intended effect is achieved.

It should also be considered to establish within tourism industry similar arrangements as those done concerning the manufacturing industry in the 1970s and 1980s with allocations to carry out so-called *environmental-technical analyses* and grants for *environmental-technical initiatives*. Policy measures of a more fundamental character may be to follow the example from the agricultural sector, with allocations to restructure to a type of *ecological tourism* - cfr. the development of an ecological agriculture within the framework of an otherwise conventional agriculture. Such a measure must in case be combined with building up beforehand sufficient knowledge as to what specifically distinguishes ecological from conventional tourism, cfr. once again the parallel to agriculture with its establishment of a public brand approbation for ecological agriculture and special counselling bodies.

Recent changes of the *regulations on impact assessment* have included tourism as relevant development projects for impact assessments. The criteria for releasing demands for impact assessment are still - as of today - of such a type that they will hardly have any practical significance in making tourism more sustainable. If regulations on impact assessments are to have any significance, the threshold for the size of projects releasing demands for impact assessment must be lowered, and the demand must also apply to extensions, not only new projects. Furthermore, impacts linked to localisation and sum effects of several minor tourism initiatives must be included. Besides, it is important that transport is included as an impact category. In addition, it seems right to establish a system for *strategic impact assessments* for tourism projects in Norway, where there is an assessment of major national efforts within tourism based on sustainability criteria, and not only at the level of single projects. This point is

substantiated by our assertion that it is particularly the volume issue of tourism which is important in a sustainability perspective. The volume problems occur precisely as a sum effect of many and frequently highly different tourism initiatives.

It also seems important to establish a type of *monitoring system* to assess both the short-term and long-term changes caused by various tourism initiatives. What we have in mind here is not primarily the classical type of natural-scientific environment monitoring, as in measuring pollution in air and watercourses. Experiences from Switzerland, for example, rather point in the direction of a type of land-use monitoring. A land-use monitoring system must assess the overall effect of many and often minor changes in area status. Moreover, our perspective on the mobile part of tourism substantiates the fact that a type of traffic monitoring also is needed to show the development in the tourism-related transportation. It may also be relevant to develop monitoring systems to map the volume of out-door traffic in nature, at any rate in the most heavily used areas.

The industry is marked by an absence of attention to the need for increased knowledge, or it may be a case of lacking ability to express such wishes. The consumption of and demand for knowledge services on the part of the industry seem generally to be low, which is also apparent with relations to sustainability issues. On the one hand, it may be important to launch initiatives to ensure that the industry becomes aware of, and is able to apply existing knowledge of value to the sustainability challenges of tourism. It may also appear right to develop more knowledge, with particular reference as to how the central authorities and the industry itself can relate to these challenges.

Our discussion shows in the first place that public tourism-related policy measures implemented at various levels in Norway are to a considerable extent co-ordinated at the national level. Consequently, the challenge is not necessarily to achieve more co-ordination, but rather what the co-ordination is supposed to consist of - or what is meant to be the political content. To the extent these policy measures are supposed to contribute to a more environmentally friendly - or even sustainable - development, it is therefore at the national level that favourable presuppositions are found for developing and implementing effective policy measures, possibly with a follow-up by regional state bodies and at county level.

One of the main messages from a working group for Tourism, nature and environment established by the Norwegian Ministry of Industry and Energy (NOE) is that the tourism industry must take a larger responsibility by initiating action-oriented environment plans. Behind this again presumably lies an expectation that self-regulation to a larger extent is to be an

important strategy for Norwegian tourism as well. At the same time it underlies the fact that the national level plays the main role in the formulation and implementation of policy when it comes to tourism. Our studies suggest that this is not a realistic strategy. The industry itself seems to be far away from taking the driving seat where they carry out surveys of the environment situation, concretise desired environment profiles, formulate environment targets, as well as drawing up action plans. When the NOE working group envisages a comprehensive commitment on the part of the industry in this field, it appears far from realistic based on the current resource situation for this type of actors in Norway. It seems more realistic to imagine that municipalities assume such an active role, and that the local population is actively involved along with the tourism industry to formulate an environment policy for tourism. The Government paper no. 58 on «Environment policy for a sustainable development» highlights initiatives of local Agenda 21 processes within the framework of the Local Planning Act. It seems more realistic to take up sustainability-related problem issues linked to tourism in such a context, rather than the strategy outlined by the NOE.

Other research at the Western Norway Research Institute has shown that we to a larger extent find traces of an explicit sustainability approach in Norwegian municipalities than in national politics. Even if it is possible to imagine that the local management level can produce a more radical environmental understanding in relation to tourism, local authorities can actually only to a limited degree influence the industry. The limitations may be due both to ability and willingness locally. The economic contributions by the municipalities as of today constitute a very modest share of the public grants to the industry, and they are mainly limited to marketing purposes. Consequently, state support and prioritising of various purposes will still be decisive. In terms of policy measures, it is primarily through the Local Planning Act that the municipalities can provide a significant contribution in making tourism more sustainable. In that case the municipalities must get the possibility to use the regulations more actively without risking demands for redemption at any attempt to manage the land use locally. The possibility to distinguish between nature conservation, outdoor recreational life, and agriculture through area planning will then appear to be important, which in turn will require changes in today's laws and regulations. A vital municipal policy area is water, drainage, and renovation management. Combined with the competence given to local authorities in deciding land-use patterns through the Local Planning Act, this gives the municipalities good possibilities for ensuring a «sustainable infrastructure» for industry - including tourism. Experiences from our case study indicate that also in this respect the possibilities are still far from being fully exploited by the municipalities.

The problem issue of tourism still emerges as highly problematic for the local management level. If anything is to be done about the perhaps most important and most controversial challenge - the volume of tourism-related transportation - policy measures must be implemented at national and, or for that matter at international level. Even if local authorities can screen certain areas of the municipalities from through traffic or establish car-free zones, taxes and duties are the only known effective measures today which may have any substantial effect in this area. So far there has been little political will - both nationally and internationally - actually to resort to this type of policy measures. Until that is the case, we can only to a limited degree influence tourism in a more sustainable direction. The ongoing international negotiations on reductions of greenhouse gases make it however still relevant to assess what effect any possible taxes intended to cut down emissions of greenhouse gases will have on tourism. If we comply with the recommendations in the Norwegian Commission on Green Tax Reform of combining such taxes with a corresponding reduction in the employers contributions (payroll tax), it is possible to foresee that the tourism industry in Norway as a whole can manage economically after such a restructuring. The main effect of a moderate taxation level will probably be that Norwegians will take their holidays in their own country rather than flying to the Mediterranean. A possible increase in the cost of travelling may be compensated for by a corresponding reduction linked to the labour-intensive part of tourism, which again means that there may not necessarily be a dramatic reduction in the number of foreign tourists to Norway.



# 1. Innledning

## 1.1. Miljøvern på dagsorden innenfor reiselivet

Det var Krippendorfs klassiske bok «Die Landschaftsfresser, Tourismus und Erholungslandschaft - Verderben oder Segen» fra 1975 som for alvor fikk satt reiselivets miljøproblematikk på den internasjonale politiske dagsordenen. Krippendorfs konklusjon etter 20 års arbeide på feltet er at (Krippendorf 1991):

*«vi trenger ikke nå flere turistvitenskaplige rapporter, f.eks. om bæreevne - men politikere og folk på alle nivå som har mot .....til å gjennomføre upopulære tiltak..... Hvis vi virkelig ønsker å forandre noe vil vi ikke komme noe sted ved hjelp av blodfattige teorier og anbefalinger».*

I dag - mer enn 20 år etter Krippendorfs bok - kan det være riktig å stille spørsmålet om vi har fått de upopulære tiltakene han etterspurte, og om turismen i dag er mer «bærekraftig»? Hvordan er forholdet for reiselivet i Norge, har vi de samme problemene som det Krippendorf tok opp i 1975 - først og fremst med utgangspunkt i problemene i mellom- og Sør-Europa?

FNs turistorgan World Tourism Organisation (WTO 1993) hevder at "å beskytte miljøet og å legge grunnlaget for vellykket turisme er to sider av samme sak". Reiselivsnæringens internasjonale paraplyorganisasjon World Travel and Tourism Council (WTTC) peker i sin årsrapport fra 1994 på at reiselivet er verdens største industri og har derfor et særlig ansvar for miljøet (WTTC 1994):

*"Ved å transportere, losjere, bespise og underholde hundrevis av millioner mennesker hvert år medfører reiselivsnæringen betydelige påvirkninger på miljøet. Valget nå står mellom å fortsette som før eller ta et krafttak for kontinuerlige miljøforbedringer. I virkeligheten har vi ingen valg".*

Internasjonalt har med andre ord både det offentlige representert ved FN og de store reiselivsbedriftene satt miljøspørsmålet på dagsordenen. Her hjemme har både Nærings- og Energidepartementet, som er fagdepartementet for reiseliv, reiselivsnæringen og markedsføringsorganisasjonen NORTRA fulgt opp. NORTRA peker for eksempel på at (NORTRA 1995):

*"vi har betydelige utfordringer foran oss for å balansere mellom ønsker om lønnsom vekst og nødvendigheten av å verne om miljøet vårt".*

I Stortingsproposisjon nr. 1 (1994-1995) skriver Nærings- og Energidepartementet følgende:

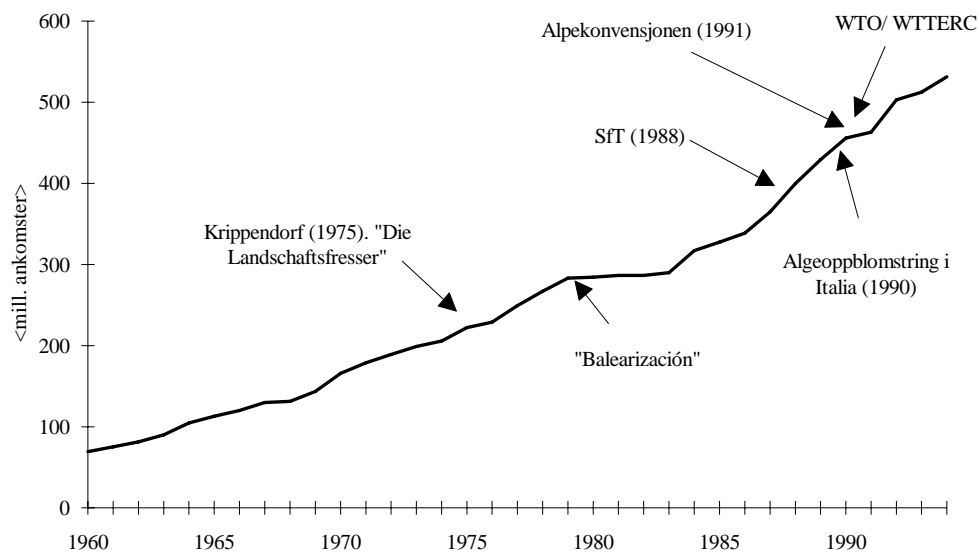
*“Nærings- og Energidepartementet er oppmerksom på at stadig økt reiselivsaktivitet kan føre til konflikter i forhold til miljøhensyn dersom problemene ikke tas alvorlig”.*

Sentrale internasjonale - og for den del norske - aktører har med andre ord erkjent at reiselivet må forholde seg til miljøvern som en sentral utfordring.

## 1.2. Internasjonale milepeler i utviklingen av reiselivets miljøforståelse

Hva er det så som har gjort reiselivet så interessant i en miljøsammenheng, og hvorfor akkurat nå? For å besvare disse spørsmålene er det nødvendig å se på hvilket enormt omfang reiselivet har fått i tiden etter annen verdenskrig. På tretti år har antallet internasjonale reiser økt med mer enn 600 prosent, og utgjør nå mer enn 500 millioner reiser hvert år (WTO 1995). I tillegg har man et antall innlandsreiser som er beregnet til å være rundt ti ganger så stort (UNEP 1995). *Volumet* av reiser har med andre ord blitt svært omfattende. Sammen med *intensiteten* i tid og rom har dette medført til at miljøproblemene er synliggjort på en annen måte enn tidligere. I figuren under har vi tegnet inn noen av de milepelene som har bidratt til å sette søkelyset på miljøspørsmål i det internasjonale reiselivet. Milepelene slik de er beskrevet bærer preg av et europeiske ståsted, og må således sees i den sammenheng. Figuren viser kun eksempler på den utvikling som har skjedd i løpet av de seneste tjue årene.

*Krippendorfs* legendarisk bok om apokalypsen i Alpene skulle vise seg å bli et vendepunkt i den tidligere oppfatningen av reiselivet og reiselivets betydning på naturmiljøet. Fra en svært aktiv utbyggingsperiode på 1960- og 1970-tallet, hvor naturen var noe man uten videre tilrettela og solgte til turistene, kom nå resultatene av ukritisk utbygging frem i form av negative miljøvirkninger. Tidlig på 1980-tallet opplevde man på Mallorca, en av øyene på Balearene, en kraftig stagnasjon i antall tilreisende. Det ble etter hvert klart for de lokale myndigheter - og etterhvert også reiselivsnæringen selv - at man hadde drevet for sterk utbygging av turismen over lengre tid, og at det var hovedårsaken til at turistene ikke kom (Boers and Bosch 1994). Strender, sanddyner, våtmarker og klipper hadde måttet vike for bygging av nye hoteller. 80 prosent av sandkystområdet var nå bygget ut. I tillegg hadde man problemer med forurenset grunnvann og enorme mengder søppel. Begrepet «*Balearización*» dukket nå opp som en samlebetegnelse for alt som er galt med masseturisme.



**Figur A** Antall internasjonale turistankomster i perioden 1960 til 1992. Inntegnet enkelte "milepeler" i miljøsammenheng (WTO 1995)

En tysk forskningsorganisasjon, *Studienkreis für tourismus (SfT)* ble på slutten av 1980-tallet engasjert av naturvern- og turistorganisasjoner i Mellom-Europa for å lage et større informasjonssystem om miljøkvaliteter på ulike destinasjoner (ADAC 1991). Blant annet kartla de tyske turistene miljøvurderinger av ulike reisemål. Det ble påvist en betydelig økning i bevisstheten om miljøproblemer på feriesteder på slutten av 1980-tallet (Lohmann & Besel 1990). Analysen viser at nær 60 prosent av de reisende i 1988 under ferieoppholdet hadde kritiske anmerkninger om miljøforhold på de stedene de besøkte. Dette gjelder for befolkningen i sin helhet som for de enkelte grupper i befolkningen. Det tilsvarende tallet for 1985 var under 30 prosent. Etter 1988 har prosentandelen pendlet rundt 60 prosent.

*Algeoppblomstringen* i et av de største badeområdene i Italia er et eksempel på at det ikke bare er reiselivet som påvirker miljøet. Påvirkningen går i høy grad begge veier. Miljøtilstanden til en destinasjon vil dermed også påvirke reiselivet.

Det er også viktig å nevne *Alpekonvensjonen* i denne sammenhengen. Konvensjonen var ment å fungere som et planleggingsinstrument hvor en felles arealpolitikk skulle få bedre styring på turistutviklingen i Alpene. Miljøvernministrene og EU undertegnet i 1991 konvensjonen. Den opprettet en egen kategori arealsoner preget av «hvile eller stillhet», i form av såkalte Ruhezone eller Ruhegebiet. I denne type områder skulle det være forbud mot taubaner og skiheiser, motoriserte kjøretøy (landbrukskjøretøyer unntatt), landing og start av luftfartøy og enhver økning av støynivå.

Formålet med å opprette slike rettslig bindende arealsoner var å redusere presset fra turistutviklingsprosjekter og belastningen på miljøet ved å konsentrere turistutviklingen innen mer intensivt utnyttede områder, og å bevare «stillhetssoner». Vesentlige deler av Alpekonvensjonen ble imidlertid ikke gjennomført etter planen. Regionale folkeavstemninger i Sveits forkastet den, hvoretter også Østerrike og Liechtenstein trakk seg. Årsaken var at vern ikke ble sett på som like viktig i forhold til næringsmessig utvikling (Kaspar 1995). Det er imidlertid ting som tyder på at Alpekonvensjonen følges opp på nasjonalt og regionalt nivå i flere av Alpelandene.

En viktig milepel for reiselivet i miljøsammenheng er det arbeidet de store organisasjonene *WTO* og *WTTC* satte i gang på begynnelsen av 1990-tallet. I løpet av disse årene oppstod det samarbeide og en arbeidsfordeling internasjonalt når det gjelder ansvaret for å samle erfaringer med ulike miljørettede virkemidler. *WTTC* ble etablert i 1990 som et svar på de globale utfordringene reiselivsnæringen står overfor, utfordringer som det i følge Hawkins og Middleton (1993) har vært forbausende lite oppmerksomhet om i 1970- og 1980-årene. Denne private interesseorganisasjonen har etablert både en egen forskningsorganisasjon om miljøspørsmål (World Tourism & Travel Environmental Research Centre - *WTTERC*, i Oxford) og et eget bedriftsrettet veiledningsapparat om miljøvennlig turisme (Green Globe, i London). *WTTCs* forsknings og veiledningsorganisasjoner er lagt under samme ledelse, og blir drevet på selvfinansierende kommersielt grunnlag, men har etablert et betydelig kontaktnett over hele verden både innen reiselivsnæringen, offentlig forvaltning og forskningsmiljøene. *WTO* har i stor grad tatt på seg et ansvar for å systematisere erfaringer og utvikle retningslinjer for miljøvennlig eller såkalt «bærekraftig» turisme på destinasjonsnivå (*WTO* 1993 og 1994). World Travel and Tourism Council har på sin side tatt ansvar for å bidra til miljøvennlig utvikling av næringen og bedriftene, i samarbeide med de ulike internasjonale bransjeorganisasjonene.

### 1.3. En gryende miljøforståelse også innenfor norsk reiseliv?

De Olympiske Vinterleker på Lillehammer i 1994 er antakelig den enkelthendelsen som sterkest har satt miljø på dagsorden i reiselivssammenheng i Norge. Det at Vinter-OL ble markedsført som et «miljøvennlig OL» hvor miljøhensyn skulle tas i alle henseende, har også bidratt til å øke interessen generelt for sammenhengen mellom ulike reiselivsaktiviteter og miljøvirkninger. Den markedsføring som ble drevet før, under og til en viss grad også etter OL på Lillehammer, var i all hovedsak rettet mot Norge som et natur- og miljøvennlig reisemål. Norske fjell, fjorder og urørt villmark stod i sentrum. Markedsundersøkelser viser da også at det er dette turisten kommer for å se.

Fra bunnåret 1990 og frem til i dag har økningen på gjestedøgn i norske overnattingsbedrifter per år vært på nær 3 millioner, tilsvarende en samlet økning på 27 prosent. Dette har satt fart i spekulasjonene om at vi nå står overfor en ytterligere økning av turister i de kommende tiårene. En slik utvikling vil kunne medføre liknende tilstander som man opplevde i Alpene på 1980-tallet. Frykten for en liknende utvikling har gjort at mange nå spør om vi virkelig vil ha så mange turister hit, og om ikke det nettopp ødelegger naturen og miljøet.

En annen faktor som har bidratt til å øke fokuseringen på reiseliv og miljø i Norge er det økende antallet utenlandske bobiler som har fulgt i kjølevannet av turisttilstrømmingen de senere årene. Fra å ha vært et ganske beskjedent fenomen for inntil få år siden, var det sommeren 1994 rundt 35.000 bobiler på veiene i Norge (Steen Jacobsen og Rideng 1994). Det har blitt rettet søkelyset mot de negative siden ved en slik ferieform, blant annet villcamping, avfallsproblemer og toalettømminger. Det har oppstått en rekke konflikter, ikke bare i forhold til natur og miljø, men også i forholdet mellom turister og lokalbefolkningen. Hvor mye av disse konfliktene som er skapt på myter og presentert gjennom media skal vi foreløpig ikke ta stilling til. Utfordringene knyttet til det økende antallet bobiler har i alle fall ytterligere forsterket problemstillingen reiseliv og miljø.

Et stadig økende press på vernede områder og andre naturområder av nasjonal verdi har også i stor grad bidratt til å flytte problemstillingen reiseliv og miljø opp på den nasjonale politiske dagsordenen. Det har vært mye kritikk i media de siste par årene om bruk og påvirkning i nasjonalparkene rettet mot visse bruksformer og tilhørende slitasje på naturen. Denne diskusjonen har i første rekke vært knyttet til Femundsmarka, Rondane og Jotunheimen. Den norske turistforeningen (DNT) har også vært bekymret for enkelte spesielt populære turistruter med tanke på slitasjen på dette området. Besseggen i Jotunheimen har vært nevnt i denne sammenhengen. For det andre har det dukket opp en mengde mer eller mindre seriøse planer om utbygging av reiselivsaktiviteter som representerer noe helt nytt sett fra norske forhold. Heis til Prekestolen, Gondol over Vøringsfossen med restaurant i begge ender, snøscootersafari etc. er forslag som ikke bare bryter med den tradisjon Norge har som reiselivsmål. De minner også litt for mye på den utviklingen man hadde i deler av Alpene og som i sin tid bidro til å «vekke» næringen og turistene.

Når reiselivsnæringen nå er utsatt for en sterkt økende fokusering på miljøhensyn, har dette også sammenheng med en langsiktig endring av miljøproblemenes karakter. I en rekke nyere forskningsarbeider pekes det på at miljøproblemene i de vestlige forbrukersamfunn i stor grad har endret karakter siden grunnlaget for dagens miljøpolitikk og miljøpolitiske institu-

sjoner ble lagt på 1970-tallet (Høyer 1997a). Det har skjedd en utvikling der tyngdepunktet er forskjøvet fra utslipp knyttet til industrielle punktutslipp, til utslipp fra mange spredte og diffuse kilder i forbindelse med forbruk. Det uttrykkes som et skifte fra produksjonens til produktenes eller forbrukets miljøproblematikk. Reiseliv representerer på mange måter en slik forbruksnæring med mange spredte og diffuse utslippskilder. Dette har dermed medført en økende interesse fra miljøvernmyndighetene og miljøvernorganisasjonene for de miljøproblemer som er relatert til reiselivet.

#### 1.4. Prosjektet «Et miljøtilpasset reiseliv»

Denne rapporten inngår i et større forskningsprosjekt om miljøtilpasning av reiselivet. Utviklingen innen reiselivet påvirkes av en rekke ulike virkemidler tatt i bruk av ulike sektorer i forvaltningen og på ulike nivå i samfunnet. Men det er liten grad av samordning (Teigland 1997). Det gjelder sentrale virkemidler innen reiselivs- og miljøsektorene, og virkemidler på nasjonalt-, regionalt-, lokalt- og på bedriftsnivå. Viktige delmål for prosjektet har derfor vært å systematisere utenlandske kunnskaper på dette feltet, og å vurdere den betydning dagens norske virkemidler har miljømessig, både virkemidler rettet mot reiselivet spesielt og mot miljøproblemer i seg selv. Prosjektet har hatt følgende fire mål (Vestlandsforskning 1995):

1. Kartlegge og vurdere overføringsverdien av miljømotiverte virkemidler rettet mot reiselivet fra land med sammenlignbare utfordringer både på projektnivå og strategisk nivå.
2. Kartlegge og gi en vurdering av den miljømessige betydningen av dagens virkemiddelbruk overfor reiselivet.
3. Kartlegge og gi en vurdering av hvilken betydningen dagens miljøpolitiske virkemidler har for reiselivet.
4. Drøfte bruk av virkemidler i forhold til en operasjonalisering av begrepet bærekraftig reiseliv.

Den foreliggende rapporten bygger på en foreløpig kartlegging av miljøkonsekvenser knyttet til norsk reiseliv (Byrkjeland 1994), og en oppsummering og vurdering av erfaringene internasjonalt med ulike virkemidler for å miljøtilpasse reiselivet (Teigland og Holden 1996). Hovedvekten på den internasjonale kunnskapsoversikten ble lagt på erfaringer fra land med utfordringer som er sammenlignbare med norske forhold - i hovedsak Sveits, Østerrike, USA, Canada. Videre bygger sluttrapporten på resultater fra en case-undersøkelse i et norsk lokalsamfunn (Stryn) og i en region (Nordfjord) preget av turisme. Når Nordfjord ble valgt som case-område var det blant annet på grunn av at reiselivsnæringa i regionen har vært organisert i et eget destinasjonsselskap, Reismål Nordfjord, og at dette selskapet har vedtatt å prioritere miljøspørsmål.

Regionen Nordfjord omfatter kommunene Stryn, Gloppen, Hornindal, Eid, Bremanger, Selje og Vanylven. Regionen spenner fra de ytterste kyststrøk ved Stadt og inn i fjellområdene mot Østlandet, med grense mot øvre deler av Gudbrandsdalen. Fastlands-Europas største isbre (Jostedalsbreen) danner sør-øst grensen i regionen. Det værharde og nedbørrike Stadlandet med Vestkapp er den nordvestlige avgrensingen. I regionen bor det ca. 31 000 innbyggere fordelt på fire tettsteder (Måløy, Nordfjordeid, Sandane og Stryn) og mange mindre bygdesamfunn. Den største kommunen Stryn med 50 prosent flere innbyggere enn gjennomsnittet for de sju kommunene. Stryn er også den største reiselivskommunen på hele Vestlandet, når vi ser bort fra bykommunene vestpå.

I *case-studiet* har vi gjennomført intervju med representanter fra reiselivsnæringen og offentlig forvaltning med ansvar for reiselivet i denne regionen. Vi har hentet inn data om regionale og kommunale tilskuddsordninger og sammenstilt disse med nasjonale tall for å få et bilde av reiselivsmotivert virkemiddelbruk i regionen (Holden 1995, 1996). Kartleggingen av miljømotiverte virkemidler er gjort ved å relatere virkemidlene til problemområder (Andersen og Johnsen 1996). Dette er tematisk utvalgte komponenter av reiselivet som er antatt å ha klare miljømessige konsekvenser for regionen: (1) bobilturisme, (2) alpinbakketurisme, (3) forholdet mellom nasjonalpark og turisme, (4) cruisebåtturisme, og (5) overnattingbedrifter generelt. For hvert av de fem utvalgte problemområder er først omfanget og utviklingen innen denne reiselivskomponenten beskrevet regionalt, med henvisning til situasjonen nasjonalt. Det er videre gjort rede for hva slags miljøproblemer hver av de fem reiselivskomponentene representerer. Dette er gjort med eksempler hentet fra case-regionen, men det er også tatt med enkelte eksempler fra andre steder, for klarere å belyse problemene. For hvert problemområde er det forsøkt identifisert hvilke miljømotiverte virkemidler som er aktuelle. Det er også hentet inn eksempler på hvordan de enkelte virkemidler er blitt benyttet. Det er òg utført en studentoppgave med egne registreringer av reiselivets arealbruk i Stryn kommune (Guddal et al 1997).

I den første prosjektbeskrivelsen var det forutsatt at vi også skulle gjennomføre en kartlegging av miljøproblemene i vårt case-område. Etter ønske fra programstyret for MILFOR ble dette elementet tatt ut av den endelige søknaden. Etter vår mening har dette svekket grunnlaget for å trekke sikre konklusjoner om effekten av virkemiddelbruken i vårt case-område. Vi har i større grad måttet anta sammenhenger mellom virkemiddelbruk og effekt, og en av konklusjonene fra vårt prosjekt er at det er viktig å få fram mer detaljert kunnskap om effektene av ulike virkemidler i forhold til reiselivets miljø- og bærekraftrelaterte utfordringer.

Tittelen på prosjektet og det gjennomførte caset antyder en relativt tradisjonell tilnærming til diskusjonen om reiseliv og miljø. Det har så langt vært de tradisjonelle *miljø*konsekvensene knyttet til energiforbruk, utslipp og avfall som har vært drøftet, og prosjektet har kartlagt og analysert offentlig virkemiddelstrategi ut fra et relativt tradisjonelt syn på konfliktene mellom «vern» og «utvikling». Prosjektets overordnede mål signaliserer imidlertid ambisjoner om å heve seg fra et tradisjonelt og noe avgrenset miljøperspektiv til et *bærekraft*perspektiv i prosjektets avsluttende fase. Dette medfører naturlig nok et metodisk problem all den tid bærekraftperspektivet i liten grad har vært styrende for det metodiske opplegget i prosjektets empiriske del. Det er likevel et åpent spørsmål om det empiriske grunnlaget for prosjektets avsluttende del ville forandret seg vesentlig selv med et bærekraftperspektiv også i prosjektets innledende faser, all den tid målet om en bærekraftig utvikling i så liten grad synes å ha vært styrende for utviklingen av reiselivet.

Det har i lang tid vært enighet om at bruk og tilrettelegging av norsk natur må stå sentralt i markedsføringen av Norge som ferieland (NOE 1989). Utviklingen internasjonalt har imidlertid vist at miljøbegrepet i reiselivssammenheng også omfatter andre dimensjoner, og spørsmålet om hva målet om en bærekraftig utvikling representerer av utfordringer for reiselivet blir reist med stadig større tyngde (Teigland og Holden 1996). Sentrale problemstillinger for denne rapporten blir dermed:

- Har miljøbegrepet noen betydning for *norsk* reiselivsnæring ut over det å bli brukt som et rent salgargument overfor utenlandske turoperatører og turister?
- Hva ligger i såfall i en slik utvidet betydning av begrepet miljø?
- Hva innebærer en utvidet definisjon av miljøbegrepet for utviklingen av norsk reiselivsnæring på kort og lang sikt?
- Hvordan kan myndighetene (eventuelt i samarbeid med næringen) tilrettelegge offentlig virkemiddelbruk slik at miljøbegrepet i alle henseende ivaretas?
- Hvilke konsekvenser får målsetningen om en bærekraftig utvikling for utviklingen av norsk reiseliv?

*Rapporten* er tredelt. I den første delen går vi gjennom sentrale begreper knyttet til reiseliv og miljø, og vi presenterer noen hovedtall for utvikling av reiselivet nasjonalt og internasjonalt. I den andre delen presenteres prosjektets empiri i form av en gjennomgang av dagens nasjonale virkemiddelbruk med relevans for reiselivets miljøutfordringer. Denne gjennomgangen suppleres med erfaringer internasjonalt på de områder som ikke dekkes av norske erfaringer. I den avsluttende delen går vi nærmere inn på begrepet bærekraftig reiseliv. Først presenterer vi en prinsipiell gjennomgang av bærekraftbegrepet og hvordan begrepet kan tenkes anvendt



i forhold til reiselivet gjennom presentasjon av en modell for bærekraftindikatorer. Vi presenterer så tall for konsekvenser av reiselivet innen Norge og nordmenns feriereiser til utlandet i forhold til målet om en bærekraftig utvikling. Sist drøfter vi ulike virkemiddelstrategier i forhold til et mål om å utvikle reiselivet i mer bærekraftig retning.

*Målgruppe* for sluttrapporten er firedeelt. I tillegg til oppdragsgiver - Norges forskningsråd - henvender vi oss først og fremst til offentlig forvaltning og til de nasjonale aktørene som handler på vegne av næringen. Rapporten henvender seg også til fagmiljøer innenfor undervisning og forskning der reiseliv og miljø er sentrale tema. Rapporten retter seg i mindre grad mot enkeltaktører innenfor næringen, i den forstand at rapporten ikke tar mål av seg å komme med konkrete og detaljerte anbefalinger om hvordan man på et bedriftsnivå kan legge om til en mer bærekraftig utvikling.

## 2. Sentrale begreper og definisjoner

### 2.1. Hva er «reiseliv» og «turisme»?

Turisme har sin opprinnelse i ordet tur. Det er avledet fra det latinske «tornare» og det greske «tornos», det vil si bevegelsen i en sirkel rundt et sentralt punkt eller akse. Ordet turisme betyr altså egentlig å reise på rundtur. Kjernen ligger i selve bevegelsen - vekk fra startpunktet og tilbake igjen (Theobald 1994). Det er en rekke definisjoner av turisme. De kan grovt sett plasseres i to ulike kategorier: *konseptuelle* og *operasjonelle* (Op. cit). Den første omfatter de definisjoner som søker å etablere en ramme for identifikasjon av vesentlige karakteristika ved turisme. En slik er (Shaw & Williams 1994):

*«Turisme er rekreasjon i forbindelse med forflytning, der man deltar i aktiviteter vekk fra hjemmet, og hvor selve reisen i det minste er en del av den tilfredsstillelse som søkes»*

*Operasjonelle* definisjoner har et mer målrettet siktemål. De søker å etablere en enhetlig ramme for innhenting av statistiske data, blant annet slik at de kan brukes som grunnlag for komparative studier (Theobald 1994). Den definisjonen av reiselivet som oftest blir brukt både nasjonalt og internasjonalt, er gitt av FN-organet Verdens turistorganisasjon (World Tourist Organisation). De definerer det engelske ordet tourism som (WTO 1993):

*"Comprises the activities of persons travelling to and staying in places outside their usual environment for not more than one consecutive year for leisure, business and other reasons."*

Statistisk Sentralbyrå legger denne definisjonen til grunn for sin definisjon av reiseliv. I reiselivsstatistikken (SSB 1995) har de mer eller mindre direkte oversatt WTO-definisjonen:

*"Reiselivet omfatter personers reise og opphold utenfor det geografiske området hvor de vanligvis ferdes og hvor hovedformålet med reisen ikke er å få arbeid lønnet på det stedet de besøker."*

Dette betyr at reiseliv omfatter både yrkesbetingede og servicebetingede reiser samt reiser i ferie og fritid. Det betyr også at reiseliv etter denne definisjonen omfatter reiser uten at personen må overnatte utenfor fast bosted. Reiselivet består etter WTOs definisjon av de delene av næringslivet som har det til felles at en vesentlig del av virksomheten består i å tilfredsstillende turister og andre reisendes behov for kjøp av varer og tjenester. Som næring betraktet består reiselivet av etterspørrere (kunder) og

tilbydere. Statens nærings- og distriktsutviklingsselskap (SND) skiller mellom tre former for reisende eller *kunder* (SND 1997):

- ferie- og fritidsreisende («turister»<sup>1</sup>)
- ordinære forretningsreisende
- kurs-, konferanse- og kongressdeltakere

På *tilbudssiden* er det vanlig å skille mellom fire hovedkategorier, her konkretisert med norske eksempler på tilbydere (basert på SND 1997):

- overnatting og servering (hotell og hotellkjeder, selvstellanlegg, camping, hytter, restauranter og annen serveringsvirksomhet)
- opplevelsessektoren (aktivitets- og opplevelsesselskaper, kulturelle, naturbaserte og skapte attraksjoner)
- transportsektoren (den reiselivsrelaterte delen av transport med personbil, buss, fly, tog og båt)
- foredling og distribusjon (landsdels-, destinasjons- og kongresselskaper, temabaserte nettverk, turoperatører og reisebyråer)

Vi kan videre skille mellom ulike former for reiser ut fra hvor reisene utøves. Vi skiller gjerne mellom *innenlands* reiser (Nordmenn som reiser *i* Norge), *inngående* reiser (utlendinger som reiser *i* Norge) og *utgående* reiser (Nordmenn som reiser *til* utlandet). Disse tre basisformene for reiser kan igjen kombineres på ulikt vis for å avlede følgende reiselivskategorier:

- *Internt reiseliv*: Omfatter alle reiser som gjennomføres i Norge både av nordmenn og utlendinger (sammensatt av innenlandsreiser og inngående reiser).
- *Nasjonalt reiseliv*: Omfatter alle reiser gjennomført av nordmenn i Norge og i utlandet (sammensatt av innenlands reiser og utgående reiser).
- *Internasjonalt reiseliv*: Omfatter alle reiser som foretas i et annet land enn sitt eget (sammensatt av inngående- og utgående reiser).

Den grunnleggende forutsetning for at et reiseliv oppstår er at det finnes mennesker som ønsker å forflytte seg fra sitt faste bosted til ett eller flere besøks- eller turistområder, enten for opplevelsenes egen skyld eller for å være med på ulike aktiviteter. Oppholdene på reisemålene eller *destinasjonene* er da av midlertidig karakter og i fritids- eller yrkessammenheng. Ønsket om å reise bort en kortere eller lengre periode fra bostedet kan ha sammenheng med at det er noe på reisemålet eller destinasjonene som er tiltrekkende (*attraksjoner*). De som tilbyr tjenester spesielt rettet mot

---

<sup>1</sup> Internasjonalt omfatter betegnelsen «tourism» både den norske betegnelsen «turisme» og de to kategoriene av arbeidsrelaterte reiser. Den norske betegnelsen «reiseliv» er således synonym med den engelske betegnelsen «tourism».

reisende mot betaling og har sin næring av det, inngår i *reiselivsnæringen*. Turister som fenomen, omfatter de som reiser i fritiden. I de tilfelle hvor tilbyderne i hovedsak betjener turister på fritids- eller rekreasjonsreiser, er produsentene en del av det noe snevrere begrepet *turistnæringen*.

## 2.2. Framvekst av reiseliv som fenomen

I 1648 fikk vi i Norge den første skyssordningen med forordninger om skyssing og innkvartering av reisende. I 1816 kom «Lov om skyssstasjoner», og ofte var det disse skyssstasjonene som utviklet seg til de første hotellene (Thon 1993). Den første dokumentasjon av utenlandsk turisme av noe omfang i Norge er reiselivsskildringer fra slutten av 1700- og begynnelsen av 1800-tallet. Norge var på den tiden gjerne sett på som en uoppdaget ødemark, og de som kom til Norge var eventyrere, oppdagere, vitenskapsmenn og naturelskere under sterk innflytelse av de romantiske strømningene i Europa på den tiden. Det store gjennombruddet for turistnæringen i Norge kom på slutten av forrige århundre. De to viktigste grunnene var de store turistskipene som begynte å komme til landet, og den storstilte utbyggingen av veinettet og togbaner (Op. cit).

Det *evolusjonelle* aspektet ved definisjon av turisme framhever de nære relasjonene mellom utviklingen av turisme og transportsystemer (Høyer 1997b). Vi kan ikke ha en hvilken som helst form for turisme i kombinasjon med en hvilken som helst form for transport. De volumer, og de former for turisme som representerer de store utfordringene i en bærekraftsammenheng, har sin basis i framveksten av bestemte transportsystemer, i første rekke knyttet til transportmidlene privatbil og fly. I det siste tilfelle kan vi også snakke om en sterk gjensidig relasjon; den sterke veksten i internasjonal flytransport de siste tiårene hadde ikke vært mulig uten tilsvarende vekst i internasjonal turisme.

Vi kan finne de historiske røtter til dagens masseturisme helt tilbake til romertiden. Da reiste datidens overklase og rike middelklasse til sine ferievillaer ved sjøen i Pompei og Herculaneum. Det gav dem mulighet til å komme unna sommerheten i Roma. Dette er treffende beskrevet av Goscinny & Uderzo i Asterix tegneserien. Her oppstår det påtrengende køproblemer i datidens dominerende transportsystem: hestevogner på smale og svingete veier til feriebyene på kysten.

**Tabell A** *Historiske faser i framveksten av masseturismen i moderne tid (etter Shaw & Williams 1994, Høyer 1997b)*

Historisk fase	Type turisme	Relasjon til transportsystemer
Den andre industrielle revolusjon på 1800-tallet	«Vanlige» folks reise i England ut av industribyene til feriebyer, spesielt langs kysten	Utbygging av jernbanen
1900-1950	Innenlandsk personbilturisme i USA	Personbil som allemannseie og utbygging av veinettet
1950->	Innenlandsk, etter hvert også internasjonal personbilturisme i Nord-Europa	
1955-65	Amerikanske og transatlantiske selskapsreiser for amerikanske og canadiske turister	
1960-tallet ->	Internasjonale charter-flyturisme fra Nord-Europa til Sør-Europa	
1980-tallet ->	Interkontinental charter-flyturisme	

I moderne tid kan vi skille mellom seks historiske faser i den internasjonale utviklingen av masseturismen, alle bundet til framveksten av bestemte transportsystemer<sup>2</sup>. Under den andre industrielle revolusjon på 1800-tallet oppsto de første trekk av masseturisme i England. Det omfattet reiser fra de voksende industribyene og ut til feriebyer spesielt langs østkysten. Reisene var knyttet til utbyggingen av jernbanenettet. Jernbanen økte transportkapasiteten i samfunnet vesentlig og gjorde det mulig også for «vanlige» folk å reise. Det økonomiske grunnlaget for de gamle skysstasjonene for hest og vogn forsvant, mens nye reisemål med langt større konsentrasjon av tilreisende overtok<sup>3</sup>.

De to neste historiske fasen kan knyttes til framveksten av *privatbilen* som allemannseie. Privatbilen ble først utviklet for å dekke to formål: Transport av varer på landsbygda - først og fremst knyttet til landbruket - og som transportmiddel for byfolks fritidsreiser. Den var et transportmiddel for å bringe industribyenes befolkning ut i den friske landluften. Det ble blant annet reklamert med at bilkjøring ville motvirke sykdom, i første rekke tuberkulose; den friske luftstrømmen som omgav bilfører og passasjerer ville aktivere lungene og dermed være helsefremmende for åndeorganene (Høyer 1995, Tengström 1991). Bilen var ikke noe som skulle - eller behøvde - brukes til jobben eller butikken. Man fortsatte med å sykle, gå eller ta bussen og trikken (Welle-Strand 1981).

<sup>2</sup> Den historiske parallelliteten mellom framveksten av masseturisme og transportsystemer har vi hentet fra Shaw & Williams (1994). De skisserer imidlertid bare *fem* historiske faser, med 1920- og 30-årenes omfattende spredningen i privatbilen i USA som den første fasen.

<sup>3</sup> I en senere fase av utviklingen - når privatbilen for alvor gjorde sitt inntog - blir utviklingen på sett og vis reversert. De gamle skysstasjonene får en renesanse når privatbilen gjør det mulig for «vanlige» folk å realisere et mer spredt reisemønster. Reisestrømmene forflytter seg relativt sett fra jernbanen og tilbake til landeveien, ved at den videre vekst på transportsiden i all hovedsak skjer med privatbil.

Den *andre* historiske fasen starter i USA rundt århundreskiftet. Strømmen av biler ut i de rurale områder gav etter hvert grunnlag for en egen turistnæring. Dette er bekrevet av Belasco (1984) som har analysert de tidlige amerikanske bilistene sine ferievaner. Omtrent halvparten av alle amerikanske husholdninger hadde i løpet av 1920-årene blitt eiere av minst én bil. Det var en biltetthet som først ble nådd 40-50 år senere i europeiske land. I perioden 1900-20 var det et primitivt teltliv som dominerte. Det medførte forsøplingsproblemer, samtidig som bøndene reagerte på inntrengningen på eiendommene sine. Utover 1920-årene ble det anlagt en rekke kommunale campingplasser med varierende standard og tilbud for å møte den økende etterspørselen etter overnattingslokaliteter. Det var populært blant bilistene som nå kjørte lenger i feriene og weekendene enn før. Standardøkningen fortsatte, etter hvert med enkle campinghytter som en del av tilbudet. Det gav et utvidet grunnlag for en turistnæring. Etter hvert utover i 1940-årene er det hotellinteressene som vinner kampen om bilturistene gjennom etableringen av kjeder av moteller langs veiene (Tengström 1991).

Den første bilspredningen i Nord-Europa i 1950-årene gav grunnlaget for masseturismens *tredje* fase, men også utbyggingen av kollektive transportsystemer som jernbane og buss var viktig i enkelte land. Det var en turisme som i første rekke var innenlandsk, med både kystområder og rurale områder som reisemål. Utviklingen i Norge svarer til den i USA, dog med 30-40 års forskyvning i tid (Welle-Strand 1981). Allerede i 1930-årene reklamerte norske bønder langs veiene med «rom til leie». Men det var først da restriksjonene på bilimporten ble opphevet i 1960 at utviklingen virkelig tok fart med bygging i stort omfang av campinghytter og campingplasser tilrettelagt for campingvogner. Utbyggingen skjedde først og fremst i form av småskala bygdeturistiltak. I det siste tiåret er det arbeidet for også å skape et næringsgrunnlag i bygde-Norge av den tiltakende utenlandske bobilturismen.

Utviklingen av *flytransporten* er den sentrale forutsetningen for de tre neste fasene. Med flyene er det de internasjonale reisene som dominerer masseturismens videre vekst. På tilsvarende måte som for privatbilen, starter den flybaserte turismen på det amerikanske kontinentet. Fra slutten av 1950-årene og i begynnelsen av 1960-årene var det en *fjerde* fase med i særlig grad amerikanske og canadiske turister i forflytning både over det amerikanske kontinent og over Atlanteren.

I den *femte* fasen ble det fra 1960-årene en europeisering av den internasjonale flyturismen. Forflytningene skjedde i stor utstrekning mellom landene på det europeiske kontinent. Det var starten på charterfly-turismen fra Nord-Europa til solrike kystområder i sør. Volumet av den

internasjonale bilturismen øker også mye i denne perioden som følge av den sterke økningen i biltetthet i de Nord-Europeiske landene.

Den *sjette* og foreløpig siste fasen i moderne tid har vært under utvikling i den siste delen av det tyvende århundre. Vi kan nå snakke om en globalisering av masseturismen. Reisemålene er blitt stadig mer fjerntliggende og forflytningene skjer både fra og til flere land og verdensdeler. Spesielt for den europeiske turismen har European Travel Commission (ETC) beskrevet noen såkalte «megatrender» fram mot år 2000 (noen utvalgte punkter gjengitt i SND 1997, s. 6):

- det globale reiseforbruket vil øke mer enn andre budsjettposter, særlig når det gjelder transportforbruket
- antall lange reiser til og fra Europa vil øke raskere enn intra-europeisk reiseaktivitet
- de fleste europeiske land vil oppleve at antall reiser over landegrensene øker mer enn antall reiser innenfor landet
- byferier vil vokse hurtigst
- individualiseringsbølgen vil fortsette

Nye reisemål og kundegrupper oppstår i Sør-Øst Asia, Japan og Afrika. Med dagens utviklingstrekk i verdensøkonomien kan vi også se foran oss en syvende fase i begynnelsen av neste årtusen: kinesere under forflytning til andre kontinenter og framveksten av et omfattende internt reiseliv i nyindustrialiserte tidligere utviklingsland og østblokkland.

Parallelt med - og i en viss grad som motreaksjon til - den utviklingen vi har beskrevet over, har det også vokst fram ulike former for *alternativ* turisme med betegnelser som «varsom», «myk», «intelligent», «forsvarlig» turisme, «turisme med innsikt», og den noe mindre alternativistiske betegnelsen «temareiser» (se for eksempel Hasslacher 1989, Smith og Eadington 1992). Spesielt med tilknytning til reiselivets miljøproblematikk fikk man framvekst av turisme med betegnelser som «grønn», «økologisk», «naturorientert» og - som siste tilvekst i skogen av betegnelser - «bærekraftig» turisme. Alternativ turisme som strategi hadde opprinnelig sitt utgangspunkt blant religiøse aktører som på moralsk grunnlag reagerte på dagens masseturisme (se for eksempel Klingenberg et al. 1991). Langt mer verdslige motiver ligger nok bak de mer eller mindre alternative former for turisme som spesielt store internasjonale aktører innen reiselivet forfekter.

### 2.3. Reiselivet i dag

Reiselivsnæringen regnes i dag internasjonalt som verdens største legale næring målt i omsetning. I 1996 vil den totalte omsetningen for industrien utgjøre ca USD 4.000 milliarder på verdensbasis (SND 1997). I følge WTO forventes næringen å vokse til en omsetning på USD 9.600 milliarder i år 2005. I følge WTTERC (1994) står næringen for 6 prosent av verdens bruttoprodukt, 7 prosent av brutto investeringer og 13 prosent av samlet konsum. I følge WTTC genererer reiselivsnæringen 207 millioner arbeidsplasser verden over<sup>4</sup>. Det medfører at omlag hver tiende arbeider i verden er ansatt i reiselivsnæringen.

Utvikling innen internasjonal turisme har hatt en kraftig vekst i tiden etter den annen verdenskrig. I følge WTO har antall internasjonale turistreiser<sup>5</sup> økt fra rundt 25 millioner i 1950 til mer enn 531 millioner i 1994 (WTO 1995, foreløpige tall). Bare i perioden fra 1985 til 1994 økte antall internasjonale turistreiser med rundt 62 prosent. Europa er klart overrepresentert i antallet internasjonale ankomster. Av i alt mer enn 500 millioner turistreiser i 1993 er over 300 millioner i Europa (WTO 1995). Amerika har rundt 100 millioner<sup>6</sup> mens det resterende antall turistreiser fordeler seg på Afrika, Øst-Asia/Stillehavet, Midtøsten og Sør-Asia. Med denne regionale fordelingen av internasjonale turistreiser er det ikke overraskende at mange europeiske land ligger høyt på listen over de mest besøkte destinasjoner i verden. Av de 15 mest besøkte var 11 land fra Europa i 1993 (WTO 1995). Frankrike lå som nummer én og hadde i 1993 nesten 12 prosent av de totale internasjonale turistreisene (60 millioner turistreiser). Norge lå i 1993 på 36 plass med i alt 2,6 millioner turistreiser etter å ha falt ned fire plasser siden 1980.

68 prosent av alle utenlandsreiser europeerne gjennomførte i 1995 var rene feriereiser. 20 prosent var forretningsreiser, mens de resterende 12 prosent fordelte seg likt på henholdsvis besøk hos familie og venner og andre privatreiser (NORTRA 1996). Den klassiske sol- og strandferien er fortsatt den mest populære ferieformen for den jevne europeer. Den langsiktige utviklingen kan imidlertid tyde på at ferieformen er i ferd med å miste noe av sin popularitet. Rundreiser har fått en svekkelse i de senere årene, mens rekreasjonsferier på fjellet og landet har beholdt sine relative posisjoner

---

<sup>4</sup> WTTC (World Travel and Tourism Council) definerer her reiselivsnæringen i vid forstand: "summen av alle økonomiske aktiviteter før, under og etter en reise" (WTTERC 1994).

<sup>5</sup>Antallet reiser referere ikke til det faktiske antallet reisende men til antall ankomster. Det vil si at en person som foretar flere reiser til det samme landet i løpet av et år registreres på nytt hver gang han ankommer. Likeså vil en person som besøker flere land på den samme reisen bli registrere som en ny ankomst hver gang han kommer til et nytt land. I denne rapporten vil begrepet internasjonale turistreiser bli brukt synonymt med *antall registrerte ankomster* og ikke det faktiske *antall reisende*.

<sup>6</sup> Det er verdt å merke seg at et betydelige antall reiser mellom stater i USA ikke fremkommer fra disse tallene.



rimelig bra. Vinterferie i snø går imidlertid noe tilbake. Cruisemarkedet er på verdensbasis et meget hurtigvoksende markedssegment. Det begynte for alvor i 1970, og siden da har cruisemarkedet hatt en gjennomsnittlig årlig vekstrate på 10 prosent (Op. cit). 88 prosent av alle overnattinger europeere gjennomfører i forbindelse med utenlandsreiser er betalte og 12 prosent er ubetalte. Hotell er dominerende for betalte overnattinger, men taper stadig terreng særlig i forhold til feriehus og hyttemarkedet. Hotellenes andel er redusert fra 70 prosent i 1991 til 59 prosent i 1994, mens feriehus og hytter har økt fra 12 prosent til 19 prosent. I tillegg kommer bobil- og campingvognturisme som en stadig viktigere overnattingsform (Op. cit).

I tillegg til de internasjonale turistreisene, gjennomføres det innenlandsreiser i et enda større omfang. Antallet innenlands turistreiser har i den samme perioden hatt tilsvarende vekst, og er i dag av flere kilder anslått å være ti ganger så stor som den internasjonale trafikken (Genot 1995).

Forretningsreisenes andel av totalt antall reiser internasjonalt er i mindre grad undersøkt. NORTRA anslår at 15 prosent av alle reiser på verdensbasis er forretningsreiser, mens tall fra USA og Sverige tyder på at forretningsreiser kan utgjøre så mye som 20-35 prosent av antall reiser i disse landene (SND 1997).

Mangelfull statistikktilgang og kompleksitet i næringen gjør det vanskelig å gi et helhetlig bilde av omsetning, produksjonsverdi og sysselsetting m.m. for sektoren i Norge (NOE 1993). Tall fra 1989 (NOE 1993) og 1993 (SSB 1995) anslår den samlede turistrelaterte omsetning i Norge til å være om lag 50 milliarder kroner, eller 3-4 prosent av bruttonasjonalproduktet. Av dette er i underkant av 70 prosent relatert til norske turister og forretningsreisende. Om lag halvparten av utgiftene knytter seg til transportrelatert konsum medregnet konsum knyttet til reisebyrå/turoperatør, mens resten fordeler seg jevnt på de tre kategoriene servering, overnatting og tjenester/opplevelser/aktiviteter oa. Statistisk sentralbyrå anslår at 30 prosent av det turistrelaterte konsumet skjer utenfor det vi normalt oppfatter som turistnæringen.

I det såkalte basisalternativet i regjeringens langtidsprogram for 1994-97 har Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå analysert mulige utviklingsbaner for det private forbruket fram mot år 2030. Av 13 definerte forbrukskategorier øker turisme *mest* i perioden 1989-2030 med 270 prosent, og er i år 2030 den femte største forbrukskategorien bare overgått av de to sekkepostene «andre tjenester» og «andre varer», samt «matvarer» og «bolig» (Alfsen, Larsen og Vennebro 1995).

**Tabell B** *Turistkonsum i Norge 1993, milliarder kroner (SSB 1995 hentet fra SND 1997)*

Delbransjer og markeder	Utlendinger	Norske turister	Norske forretningsreiser	Sum (andel av totalen)
Overnatting	2,9	2,0	1,9	6,8 (14%)
Servering <sup>7</sup>	5,3	2,7	0,8	6,1 (17%)
Transport <sup>8</sup>	5,2	14,6	6,6	26,4 (53%)
Tjeneste <sup>9</sup>	2,9	5,4	0	10,9 (16%)
<b>Sum (andel av totalen)</b>	<b>16,3 (32%)</b>	<b>24,7 (49%)</b>	<b>9,3 (18%)</b>	<b>50,3 (100%)</b>

Statistisk sentralbyrå har for 1988 anslått at om lag 87.000 personer (60.000 årsverk) er sysselsatt med direkte produksjon av varer og tjenester for reiselivet (NOE 1993). Av dette sysselsetter Hotell- og restaurantsektoren omlag 46.500 personer. Tar vi med personer som indirekte er sysselsatt i produksjon av varer og tjenester for reiselivet øker tallet til 125.000 personer.

I følge Statistisk sentralbyrå (1995) reiste 72 prosent av alle nordmenn på ferietur fra november 1993 til november 1994. Det var noe flere kvinner enn menn som reiste, henholdsvis 75 og 70 prosent. Ser man på aldersfordelingen var det flest i gruppen mellom 25 og 44 år (79 prosent), mens det i aldersgruppen 67 til 79 år bare var 50 prosent som reiste på ferie. Blant husholdninger med en inntekt over 400.000 dro hele 91 prosent på ferie. For husholdninger med en inntekt under 100.000 var det tilsvarende tallet nede i 64 prosent.

Som vi tidligere har omtalt omfatter reiseliv både yrkesreiser og rene ferie- og fritidsreiser. Fordelingen av gjestedøgn på hoteller etter formålet med oppholdet viser at for 1993 var 42 prosent yrkesrelaterte overnattinger, mens 56 prosent var relatert til ferie og fritid (SSB 1995). Det er ikke utarbeidet en tilsvarende statistikk for overnattinger på campingplasser. Trolig gjør man lite feil ved å anta at disse overnattingene i sin helhet er ferie- og fritidsreiser.

Statistisk Sentralbyrå har utarbeidet *hotellstatistikk* siden 1950. Fra 1950 til 1992 økte tallet på gjestedøgn på norske hoteller med 150 prosent (SSB 1995). Veksten var forholdsvis jamn gjennom store deler av 40-årsperioden. Siste del av 1980-årene var preget av stagnasjon, mens starten på 1990-årene har vist ny vekst. Sengekapasiteten ved hotellene har gjennom det

<sup>7</sup> Satt sammen av følgende kategorier benyttet av Statistisk sentralbyrå: Servering, mat/drikkevarer/tobakk.

<sup>8</sup> Satt sammen av følgende kategorier benyttet av Statistisk sentralbyrå: Passasjertransport, resiebyrå/turoperatør, bensin og olje, transportutgifter ellers.

<sup>9</sup> Satt sammen av følgende kategorier benyttet av Statistisk sentralbyrå: Museumstjenester/sportsaktiviteter, klær og skotøy, souvenirer/kart etc, andre varer og tjenester, turistkonsum ellers.

meste av 40-årsperioden 1950-1992 økt mer enn tallet på gjestedøgn. Hotellenes sengekapasitet ble således tredoblet fra 1950 til 1992. Utnytting av sengekapasiteten, som på midten av 1950-årene var nær 60 prosent, var nede på 35 prosent i 1992. Fra 1992 har økningen i overnattingene fortsatt. Antall overnattinger på hoteller og andre overnattingsbedrifter har økt med 27 prosent i perioden 1990-97.

Statistikken over *campingplasser* har vært utarbeidet siden 1968. Fra slutten av 1960-tallet og frem til midten av 1970-tallet vokste trafikken ved campingplassene sterkt. Deretter og frem til 1987 viste overnattingstallene nedgang. Da var tallet på overnattinger 16 prosent lavere enn i 1976. Fra 1987 og frem til 1990 var det ny oppgang i tallet på campinggjester, mens tallene for 1991 og 1992 viser stagnasjon og nedgang. Etter 1992 har nedgangen fortsatt. I 1995 opplevde norske campingplasser nedgang i overnattinger for femte året på rad. I motsetningen til tidligere år var nedgangen betydelig, hele 7,3 prosent.

Reiselivsnæringen i Norge karakteriseres av å bestå av mange og små bedrifter. Det er en relativt svak økonomisk næring, og den er sterkt sesongbetont. Bare 13 av i alt 7.731 registrerte hotell- og restaurantbedrifter hadde i 1992 flere enn 100 ansatte (NOE 1993). Innenfor reisebyråbransjen er det ca. 700 bedrifter, hvorav ca. 40 prosent var enmannsforetak (Op. cit). Offentlig reiselivsstatistikk har ikke med småbedrifter med under 20 senger eller under 8 campinghytter. Dette gjør for eksempel for vårt studieområde i Nordfjord at 2/3-deler av reiselivsbedriftene ikke er registrert i offentlig statistikk (Teigland 1997). Enkeltstående utleiehytter og hyttegrender er heller ikke regnet med. Slike småskala reiselivsbedrifter innen utleie av hytter og hus har i mange lokalsamfunn et stort omfang. Omfanget av småskala tilbud er nå så stort at utleiehyttene i Nordfjord hadde en sengekapasitet i toppsesongen som var 24 prosent større enn alle hotell, herberger, motell og campinghytter til sammen i denne regionen. Bobil- og cruisebåturløstene som ikke blir registrert i offentlig statistikk på grunn av fricamping og overnatting på skipene, utgjorde sommeren 1995 ca. 20 prosent av totaltrafikken i Nordfjordregionen (Andersen og Johnsen 1997).

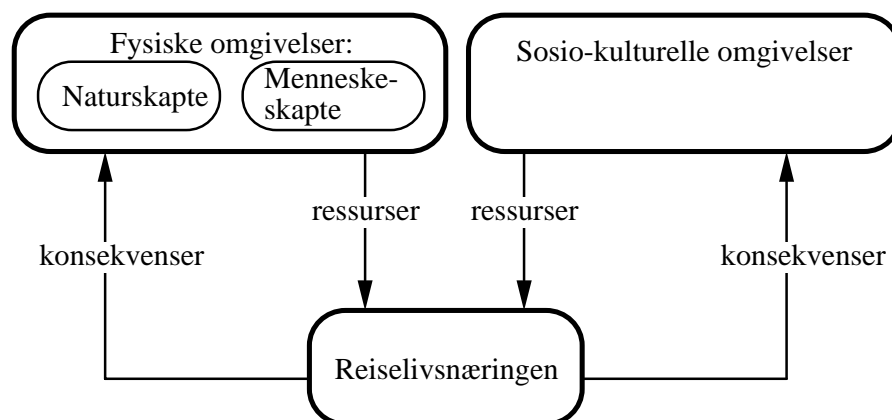
Reiselivsnæringen preges nasjonalt og internasjonalt av bedrifter med svak økonomi og liten egenkapital (Teigland 1997). En årsak til svak økonomi er at terskelen for å etablere nye mindre bedrifter innen reiselivsrelatert virksomhet er lav, slik at overkapasitet og lav lønnsomhet er et hovedproblem internasjonalt. Også i Norge er det slik at flere typer av reiselivsbedrifter krever relativt liten kapitalinnsats per arbeidsplass (Jacobsen et al 1996) og også forholdsvis lite av spesialkunnskap. Lav etablerings terskel økonomisk og kunnskapsmessig bidrar nok til at norske overnattingsbedrifter på 1990-tallet har hatt størst frekvens av underskudd i forhold til andre næringer. Konkurshyppigheten er nesten dobbelt så høy

som ellers i norsk næringsliv (Op. cit). Nesten halvparten av bedriftene med 20 senger og mer hadde negativ egenkapital i 1995 og var i praksis på randen av konkurs.

En-sesongsdrift dominerer i reiselivsnæringen. Situasjonen i Nordfjord kan fungere som et eksempel på den skjeve fordelingen av kundegrunnlaget som preger norsk reiseliv. Den statistikken som foreligger for hotell- og herbergesektoren, skjuler i stor grad hvor sesongbetont reiselivet i Nordfjordregionen er. Inkluderer vi viktige deler av de offisielle tallene for campingsektoren (som ikke omfatter de mange småbedriftene), og regner med sengekapasiteten også på utleiehyttene, viser det seg at sengekapasiteten i høysesongen juli-august minst er fem ganger større enn i vinterhalvåret (Teigland 1997). I 1995 var 71 prosent av hotell og campingovernattingene i Nordfjordregionen lagt til sommermånedene juni, juli og august. I tillegg kommer at det meste av cruise- og biltrafikken dessuten er lagt til juni, juli og august. Samlet gir dette at minst 80-85 prosent av all reisetrafikk i Nordfjordregionen er lagt til en meget kort periode i noen få hektiske uker midt på sommeren.

#### 2.4. Miljøbasert og miljøtilpasset reiseliv

Framveksten av reiselivet som næring har historisk vært nært knyttet til fysiske kvaliteter ved reisemålet som klima, særegent landskap og kulturhistoriske minnesmerker (Engesæter og Vistad 1996). Det som gjør at folk oppsøker et konkret reisemål vil likevel gjerne være en kombinasjon av rene fysiske ytringer - enten natur- eller menneskeskapte omgivelser - og/eller en sosial og kulturell sammenheng. De fysiske ytringene og det sosiale og kulturelle miljøet utgjør således i kombinasjon reiselivsnæringens *ressursgrunnlag*. Samtidig vil utøvelse av reiseliv ha *konsekvenser* for natur og samfunn. Reise til og fra reisemålet og oppholdet ved reisemålet medfører belastning på naturen i form av utslipp, energiforbruk og arealinngrep. Reiselivet fører også til en lang rekke konsekvenser for samfunnet, ikke minst gjennom kjøp og salg av tjenester.



### **Figur B Samspill mellom reiselivsnæringen og omgivelsene**

Et tradisjonelt miljøperspektiv vil ofte konsentrere seg om samspillet mellom reiselivsnæringen og de naturskapte fysiske omgivelsene. Vestlandsforskning har i sin søknad og prosjektbeskrivelse av dette prosjektet i første omgang avgrenset miljøbegrepet til å omfatte det fysiske (ytre) miljø. Men internasjonalt er det få fagarbeider som begrenser miljøbegrepet på denne måten i tilknytning til reiselivssektoren. En av hovederkjennelsene internasjonalt er at skal en få til et reiseliv som er bedre tilpasset det fysiske miljøet så må virkemidlene tilpasses sosiale og økonomiske forhold (WTO 1993, 1994). Nye fagarbeider inkluderer også kulturaspekter, ikke minst betydningen av lokal identitet for å verne om det fysiske miljøet (se f.eks. Müller 1994). Nye betegnelser som «økologisk» og «bærekraftig» reiseliv er tatt i bruk som overskrift for nye tilnærminger til hvordan reiselivet skal forholde seg til miljø- eller endog bærekraftutfordringer.

Det går et hovedskille mellom et ressurs- og konsekvensorientert perspektiv på reiselivsnæringens forhold til sine omgivelser. Tisdell (1996) skiller for eksempel mellom et «environmental sensitive» og «environmentally dependent» reiseliv. Vi vil bruke begrepsparet «miljøbasert» og «miljøtilpasset» reiseliv, der det miljøbaserte reiselivet forholder seg til sine omgivelser forstått som ressurser, mens det miljøtilpassede reiselivet (også) retter oppmerksomheten mot konsekvenser av egen næringsutøving for omgivelsene.

Reiseopplegg som legger vekt på å selge naturskjønne reisemål, uberørt natur og søker å gi den tilreisende innsikt i naturforhold faller inn under betegnelsen miljøbasert reiseliv. Fra reiselivets eller offentlige myndigheters side trenger det likevel ikke ligge til grunn noen form for reell miljøbevissthet for denne strategien, ut over en erkjennelse av at «ren natur» selger og kan være en lønnsom markedsnisje. NORTRA (1995) har definert reiselivets samspill med miljø på en måte som faller sammen med en slik forståelse:

*«Norge skal framstå som en ledende destinasjon for naturbasert turisme i Europa, særlig definert som et attraktivt og moderne ferieland med vekt på opplevelser, aktiviteter, kultur og miljø».*

En parallell til det miljøbaserte reiselivet finner vi i betegnelsen kulturbasert reiseliv. Her er det de menneskeskapte fysiske og de sosio-kulturelle omgivelsene som utgjør ressursgrunnlaget. Det er ofte en nær sammenheng mellom deler av det kulturbaserte og miljøbaserte reiselivet, ved at kulturminner og naturmiljøer ofte inngår som en felles reiselivsressurs.

Norske stavkirker i vakkert fjord- og fjellandskap er et typisk eksempel fra norsk reiseliv.

Den konsekvensorienterte tilnærmingen - det *miljøtilpassede* reiselivet - retter oppmerksomheten mot miljøkonsekvensene av reiselivet. Tradisjonelt har det vært størst oppmerksomhet om konsekvenser knyttet til stedfaste reiselivsaktiviteter som overnatting, bespisning og attraksjoner. Typiske eksempler på miljøbelastende forhold knyttet til de to første kategorier av stedfaste aktiviteter er energiforbruk, utslipp av kloakk og avfallsproduksjon. For den siste kategorien - med skiheiser og hytteutbygging i fjellet og langs Oslofjorden som de kanskje mest typiske norske eksemplene - er miljøkonfliktene særlig knyttet til arealinngrep. Miljøkonsekvenser knyttet til selve reiseaktiviteten har i mindre grad blitt knyttet opp til reiselivets miljøproblematikk, til tross for at reiselivstilknyttet transport utgjør en stor del av det samlede transportarbeidet.

Fra enkelte hold blir det gjerne framstilt som det miljøbaserte reiselivet nærmest per definisjon også er miljøtilpasset. Det blir argumentert med at dersom miljøet eller naturgrunnet blir forringet, vil næringen ha en egeninteresse i å motvirke en slik utvikling og derfor miljøtilpasse egen virksomhet. Erfaringer tyder imidlertid på at slike koblinger dessverre ikke alltid er til stede. For at slike koblinger skal kunne slå ut i stort mon må det nok også være økonomiske intensivere for slike tilpasninger. Internasjonale erfaringer viser at turiststrømmene kan tilpasse seg negative miljøendringer. Selv om enkelte særlig «miljøfølsomme» turistgrupper kan forflytte seg til andre og mer «uberørte» destinasjoner, kan disse bli erstattet av andre og mindre miljøfølsomme turistgrupper, slik at det volummessig kun er mindre endringer i trafikken på den opprinnelige destinasjonen. De økonomiske konsekvensene for næringen av negative miljøendringer kan dermed i mange sammenhenger utebli (Teigland 1997).

## 2.5. «Eco-tourism» og «Sustainable tourism»

Betegnelsene «eco-tourism» (økoturisme) og «sustainable tourism» (bærekraftig reiseliv) er etter hvert tatt i bruk i flere sammenhenger internasjonalt<sup>10</sup>. Felles for bruken av disse betegnelsene er at det ofte henvises til Verdenskommisjonens definisjon av bærekraftbegrepet. En nærmere undersøkelse av hva de virksomheter som har tatt i bruk bærekraftbegrepet faktisk står for, viser imidlertid et høyst ulikt innhold og

---

<sup>10</sup> Det er også startet et internasjonalt tidsskrift som heter «Journal of Sustainable Tourism» (Chanell View Publications).

en høyst varierende samsvar med det innholdet FNs verdenskommisjon har lagt i begrepet.

I 1990 ble The Ecotourism Society opprettet som en international non-profit organisasjon med formål å fremme «*ecotourism as a tool for conservation and sustainable development*». De gir følgende definisjon av økoturisme<sup>11</sup>:

*«Responsible travel to natural areas which conserves the environment and improves the welfare of local people».*

Betegnelsene økologisk og bærekraftig reiseliv er internasjonalt også tatt i bruk av offentlige myndigheter. EU har tatt i bruk bærekraftbegrepet i sin strategiske planlegging i forhold til reiselivet, og henvisning til begrepet inngår i én av tre hovedstrategiene (EU 1995):

- støtte til kvalitetsforbedringer for å øke turistenes tilfredshet
- oppmuntring til større variasjon innen turistproduktene for å bedre konkurransevne og økonomisk lønnsomhet
- innarbeiding av bærekraftbegrepet ved å ta større hensyn til kultur og miljødimensjonen innen turismen.

Bærekraftbegrepet er imidlertid i liten grad klargjort i det framlagte policy-dokumentet, men framstår mer som det klassiske vernehensynet som tidligere har vært knyttet til natur- og miljøvernbetegnelsen (Op. cit):

*«de tre hovedlinjene (turisttilfredshet, bedriftsvekst og økonomi, og vern og fornying av natur og kulturarv) har nå lik vekt i en overordnet policy, selv om én eller flere av dem kan få prioritet avhengig av faser i den økonomiske utviklingen»*

I 1992 utga en bredt sammensatt gruppe av departementer og interesseorganisasjoner i Danmark en rapport som blant annet drøftet krav til et bærekraftig reiseliv (Danmarks Turistråd 1992). Rapporten peker på fem problemområder:

- kapasitetsutnyttning og forbruk av areal, bygninger og infrastruktur
- ressursforbruk og forurensning, særlig knyttet til transport
- naturgrunnlag og slitasje på vegetasjon
- konflikter med landskaps- og kulturhistoriske verdier
- lokal livskvalitet og konflikter mellom reiselivsnæring og lokalsamfunn

---

<sup>11</sup> Hentet fra organisasjonens internettside: <http://www.ecotourism.org/>

Prinsippene som er omtalt i strategien berører også enkelte av de problemstillingene vi vil komme tilbake til i rapportens avsluttende del (Op. cit):

- hensynet til natur og miljø skal ha en sentral plassering, noe som innebærer vurdering av naturens tålegrense og reiselivets effekter på natur og miljø
- det danske reiselivsproduktet skal være basert på kvalitet framfor kvantitet
- vektlegging av et positivt samspill mellom reiseliv og lokalsamfunn

Den danske strategien er utviklet i dialog med næringen, som også selv har tatt i bruk begrepet bærekraftig reiseliv. Til forskjell fra det som gjerne har kommet mest i fokus i debatten om reiseliv og miljø trekker man i Danmark fram miljøproblemer knyttet til selve transporten, og man trekker inn konflikten mellom lokalbefolkning og tilreisende - for eksempel problemet med overfylte byer om sommeren og øde byer om vinteren. Miljø blir her først og fremst definert som en begrensende faktor, og prinsippene åpner - i alle fall i prinsippet - også for å begrense omfanget av næringen ut fra overordnede bærekrafthensyn.

Når utvalget så prøver å bli mer konkret gjennom forslag til hovedinnsatsområder framstår strategien likevel som mer i samsvar med en tradisjonell reiselivspolitik. Da er det klassiske tiltak som markedsutvikling og spredning av etterspørselen i tid og rom som framstår som de sentrale utfordringene. Engesæter og Vistad (1996) peker på at det mest interessante ved det danske arbeidet sannsynligvis er erfaringer med selve sammensetningen og organiseringen av prosjektgruppen, og gjennomføring av arbeidsprosessen i prosjektgruppa. Gruppa var satt sammen av representanter fra Danmarks Turistråd, Turismens Fællesråd og Miljøministeriet ved Planstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen.

*Australia* vedtok i 1994 en nasjonal strategi for økoturisme (National Ecotourism Strategi) med utgangspunkt i følgende definisjon (oversatt av Engesæter og Vistad 1996, hentet fra Allock et al 1994):

*«Økoturisme er ein naturbasert turisme som involverer utdanning og rettleiing om naturmiljø, som skal forvaltes slik at den er 'økologisk bærekraftig'».*

Kulturelle komponenter er inkludert i begrepet «naturmiljø», og begrepet «økologisk bærekraftig» er ment også å innebærer en gevinst for lokalsamfunnet. Strategien skisserer økoturisme som i første omgang en nisjesatsing, og i neste omgang som modell for alle former for turismeutvikling (Engesæter og Vistad 1996). Dette er en form for



«øystrategi» der man søker å utvikle en økologisk «øy» i et ellers ikke-bærekraftig samfunn, og så håpe at resten av samfunnet - eller retttere sagt; resten av den konvensjonelt drevne næringen - blir utsatt for en form for «økologisering»<sup>12</sup>. Strategiplanen inneholder en detaljert gjennomgang av delmål og tiltak for ulike tema<sup>13</sup>, og det ble i 1992 satt av 10 millioner dollar for å følge opp planen over en fireårsperiode (1993-97). I gjennomgangen av temaet «økologisk bæreevne» trekker strategiplanen fram følgende krav til næringen (Op. cit):

- bedring av materiell og ikke-materiell levestandard hos australiere
- bidra til å øke verdsettingen av miljøkvalitet for å sikre miljøopplevelsen hos både turister og innfødte
- ta vare på opplevelsespotensialet også for framtidige generasjoner
- sosial likhet og lokal deltaking i beslutningsprosesser som er relevante for næringen
- vern av det biologiske mangfoldet og ivaretaking av økosystemer og økologiske prosesser
- turisme i Australia skal ikke stimulere til ikke-bærekraftige aktiviteter i andre land

Planen innrømmer at det er vanskelig å skille mellom et bærekraftig reiseliv og det den betegner som en «utbyggingsmodell». På tiltakssiden bærer planen preg av en mer pragmatisk holdning der ambisjonsnivået er justert til å sikre en «minimal-påvirknings-turisme» i forhold til naturmiljøet med vekt på etablering av overvåkningsprogram, restriksjoner på bruk, brukstillatelser og bruk av prismekanismer for å styre utviklingen. Siden planen ble vedtatt har Arbeiderpartiregjeringen gått av til fordel for en borgelig regjering, og planen er nå lagt bort og nasjonale midler til oppfølging av planen er stanset.

I en større gjennomgang av fenomenet økoturisme i Australia konkluderer Blamey (1995) med at det er tre sentrale dimensjoner ved økoturisme, som i vår sammenheng framstår som en kombinasjon av den miljøbaserte og miljøtilpassede reiselivsutviklingen:

- miljøbasert reiseliv: «natur» utgjør hoveddelen av attraksjonene

---

<sup>12</sup> Tilsvarende strategi finner vi for eksempel innenfor landbruket med etablering av det økologiske landbruket både som en nisjeproduksjon, og som et forbilde for det konvensjonelt drevne landbruket.

<sup>13</sup> (1) Økologisk bæreevne, (2) Integrert regional planlegging, (3) Naturressursforvaltning, (4) Offentlig regulering vs selvregulering, (5) Infrastrukturutbygging i reiselivet, (6) Overvåking av påvirkning på økologiske, økonomiske og sosiale forhold, (7) Standarder og godkjenningssystem for økoturisme, (8) Markedsføring, (9) Økoturismeutdanning, (10) Involvering av de australske urinvånerne, (11) Likhetsvurderinger.

- miljøtilpasset reiseliv: minimalisering av miljøkonsekvensene fra næringsutøvingen
- pedagogisk opplegg: det er et tilleggskrav at reisen innebærer en form for undervisning om både de konkrete naturbaserte attraksjonene og spørsmålet om bærekraftig utvikling mer allment

Internasjonalt går debatten på om alle former for og grader av miljøtilpasset reiseliv fortjener betegnelsen økoturisme, og om økoturisme forutsetter at attraksjonene befinner seg i vernede områder. Enkelte ønsker også å sette krav om *skala* for å kunne forsvare bruk av betegnelsen økoturismen, ut fra en vurdering at et hvert reiselivstiltak - uansett hvor miljøtilpasset det er i utgangspunktet - før eller siden vil overskride kravet om «minimum miljøbelastning» når omfanget av aktiviteten blir stor nok. Getz og Thomlinson (1996) viser til flere eksempler der såkalt «økologisk» reiselivssatsing - ofte i fjerntliggende og i utgangspunktet uberørte strøk - har medført uheldige miljøbelastninger, som igjen har medført restriksjoner på antall besøkende. I en mer «problemorientert» variant av økoturisme utgjør miljøproblemer heller enn urørt natur reisemålet. Eksempler på dette er turer til det «forurensede» Øst-Europa, eller turer som viser fram gode eksempler på miljøløsninger i nordiske kommuner<sup>14</sup>.

Økoturisme forstått som et nisjeprodukt innenfor reiselivsnæringen blir sagt å være i vekst internasjonalt. World Tourism Organisation (1993) har beskrevet økoturisme som en av de raskest voksende former for temareiser. Det fins ikke enhetlig internasjonal statistikk som kan belyse et slikt utsagn. The Ecotourism Society har gjengitt tall som antyder omfanget av den delen av reiselivet der motivet er å oppleve natur. Ut fra data om turistenes motivasjon for å reise, blir det oppgitt at 40-60 prosent av all internasjonal turisme kan karakteriseres som «nature tourists», og 20-40 prosent kan karakteriseres som «wildlife-related tourists» (Fillion et al 1992). Forskjell mellom de to kategoriene blir oppgitt å være at «wildlife-related tourists» representerer en mer aktiv form for naturopplevelse gjennom for eksempel guidede fotturer. Denne avgrensingen fanger imidlertid bare opp det første av de tre tidligere refererte kravene til økoturisme. En ytterligere avgrensning som også skulle fange opp ønsket om å redusere miljøkonsekvensene og kravet om et pedagogisk opplegg, vil ventelig gi langt lavere tall. Forskningsresultater tyder også på at ønsket om å minimere miljøkonsekvensene i liten grad styrer folks valg av reisemål (Middelton og Hawkins 1993, Blamey 1995, Beioley 1995, Teigland og Holden 1996). Økoturisten framstår i de fleste sammenhenger verken som mer eller mindre miljøbevisste enn den «vanlige» turist. Mer problematisk er det likevel at det samme forholdet i mange tilfeller synes å gjelde også for

---

<sup>14</sup> I Norge har for eksempel turoperatører med utspring fra Natur og Ungdom arrangert bussturer til Øst-Europa, og Stiftelsen Idébanken har arrangert bussturer til nordiske kommuner for å vise fram eksempler på Lokal Agenda 21 tiltak.

næringsutøveren. Miljøkonsekvenser knyttet til selve reisen synes i liten grad å være problematisert. I mange tilfeller representerer reiser til såkalte «økoturist-reisemål» også *større* miljøbelastninger enn reiser til «vanlige» reisemål. Reisemålene er ofte mer utilgjengelig og medfører lange transportavstander og bruk av særlig ressurskrevende transportformer som fly og personbil.

### 3. Virkemidler i bruk

#### 3.1. Om virkemidler

Begrepet virkemiddel blir her brukt om de styringsverktøy som myndighetene og bedrifter kan benytte direkte og indirekte for å påvirke menneskers handlemåte. Med virkemiddelstrategi mener vi dels hvordan organisere virkemiddelbruken, valg av type virkemidler og ønsket effekt av virkemidlene. Begrepet tiltak er en fellesbetegnelse for de handlinger som blir utløst av bruken av virkemidlene. I norsk sammenheng er det vanlig å reservere begrepet virkemiddel om de styringsverktøy som *myndighetene* kan benytte (NOU 1995:4). I tråd med det som er vanlig i internasjonal reiselivssammenheng bruker vi imidlertid begrepet virkemidler også om styringsverktøy iverksatt av næringen. Dette er gjort for å fange opp «selvregulering» som en alternativ virkemiddelstrategi i forhold til offentlig virkemiddelbruk.

I Norge er det vanlig å skille mellom administrative og økonomiske virkemidler. De *økonomiske* virkemidlene omfatter avgifter og erstatningsansvar, offentlige subsidier og innføring av ulike markedsmekanismer for å indirekte påvirke bedrifter og forbrukere slik at de selv velger den konkrete tilpasningsformen som er mest effektiv. Økonomiske virkemidler i norsk miljøpolitikk omfatter avgifter, gjenbruks- eller pantssystem, og tilskudd og subsidier (NOU 1995:4). *Administrative* virkemidler er en fellesbetegnelse på alle andre virkemidler enn de økonomiske. Juridiske virkemidler er blant de viktigste administrative virkemidlene på miljøområdet og omfatter direkte reguleringer som gir regler om forbud og påbud, og ofte har form av lover eller forskrifter. Planlegging i medhold av lov eller som en mer uforpliktende prosess har også en sentral plass i norsk miljøpolitikk. Bindende avtaler mellom myndigheter og private aktører hører med blant de juridiske virkemidlene, og vil ventelig få en mer sentral rolle framover som virkemiddel for å redusere utslipp fra næringslivet. Informasjon og bruk av fysiske tiltak er en siste og viktig kategori av miljøpolitiske virkemidler som har vært brukt i norsk sammenheng.

Grensen mellom ulike kategorier av virkemidler er ikke skarp, og bruken av juridiske virkemidler kan være avhengig av at økonomiske virkemidler også blir tatt i bruk (eller omvendt). Ved valg mellom ulike virkemidler kan økonomisk- eller kostnadseffektivitet være et viktig kriterium. Kostnadseffektivitet er også et grunnleggende prinsipp i den norske miljøpolitikken ut fra en generell målsetning om å få mest mulig velferd ut av de ressursene samfunnet har til disposisjon (NOU 1992:3). I andre sammenhenger har man forsøkt å fastslå styringseffektiviteten til et gitt

virkemiddel, gjennom en vurdering av om virkemiddelet fører treffsikkert og innen fastsatt tid til målet. Hvis en ønsker at et virkemiddel skal oppmuntre til og utløse en endringsprosess over tid, f.eks. hvor ny teknologi og/eller andre produksjonsfaktorer blir tatt i bruk, blir virkemiddelets dynamisk effektivitet vektlagt. Virkemiddelbruk kan fordele ulemper og fordeler skjevt mellom sosiale grupper og interessegrupper, noe som gjør at fordelingsvirkninger ofte er et viktig kriterium. I en norsk miljøpolitisk sammenheng har man særlig lagt vekt på å få fram om bruk av et gitt virkemiddel kan påvirke norske bedrifters internasjonale konkurransevnen.

Internasjonalt går hovedskillelinjene mellom en offentlig styringsideologi og en markedsliberalistisk ideolog. Innenfor den offentlige styringsideologien er det de administrative virkemidlene som blir mest vektlagt, mens det innenfor den markedsliberalistisk ideologien blir vektlagt bruk av økonomiske virkemidler og satsing på selvregulering. Sosiale fordelings effekter og mekanismer har i utlandet vært et klart mer sentralt tema for reiselivssektorens del. Drøftinger av kostnadseffektivitet, styringseffektivitet og dynamisk effektivitet er, så vidt vi vet, ikke nevnt i utenlandske fagarbeider om reiseliv og turisme (Teigland og Holden 1996). De internasjonale reiselivsfaglige miljøene har dessuten vært vesentlig mindre opptatt av myndighetenes reguleringer enn av næringens egne styringsverktøy, og mest opptatt av skillet mellom metoder som er bedriftsorientert og destinasjonsorientert, dvs. som skal miljøtilpasse den enkelte bedrift og/eller det enkelte turistområde på steds eller region nivå. Virkemiddelbegrepet har derfor et noe videre meningsinnhold i utlandet og omfatte styringsverktøy generelt, enten det er myndighetene, næringsorganisasjoner, frivillige organisasjoner, eller bedrifter som tar dem i bruk. I utlandet har interessen hovedsakelig vært rettet mot hvordan reiselivsnæringen selv kan forbedre sin virksomhet, og påvirke andre aktører som turistene, underleverandører og også myndigheter på ulike nivå.

I prosjektets empiriske del har vi forsøkt å inndele virkemidlene ut fra motivasjon (henholdsvis reiselivs- og miljømotivert) og konsekvens for reiselivet og miljøet. Systematikken er tenkt som et hjelpemiddel til å identifisere viktige typer av virkemidler (se tabellen på neste side). Kategoriseringen kan også være et utgangspunkt for å vurdere behovet for samordning av virkemidler.

Til grunn for skillet mellom miljø- og reiselivsmotiverte virkemidler ligger antakelsen om at de miljømotiverte virkemidlene er utformet for å løse eller forebygge miljøproblemene, og at de reiselivsmotiverte virkemidlene er utformet for å utvikle og stimulere næringen. Innenfor det vi kan betegne som en «tradisjonell» miljøpolitisk forståelse er det videre vanlig å forestille seg at disse to kategorier virkemidler i en viss forstand motvirker hverandre, det vil si at reiselivsmotiverte virkemidler skaper både «utvikling» og

miljøproblemer mens de miljømotiverte virkemidlene hemmer «utviklingen» samtidig som de «løser» eller forebygger miljøproblemene. Den klassiske utfordringen blir da å finne fram til en passende blanding mellom «gass» og «brems», henholdsvis de reiselivs- og de miljømotiverte virkemidlene. I et bærekraftperspektiv er imidlertid et slikt syn noe forenklet av flere grunner. For det første omfatter målet om en bærekraftig utvikling både et verne- og utviklingsperspektiv. Utviklingsmål er en del av det overordnede målet. I tillegg kommer at miljøpolitikk ikke nødvendigvis er det samme som bærekraftpolitikk, selv om vi begrenser oss til et verneperspektiv. I et bærekraftperspektiv kan et miljømotivert virkemiddel i mange tilfeller vel så mye være å flytte på som å løse eller forebygge miljøproblemer. Et bærekraftperspektiv på virkemiddelbruken forutsetter derfor at man i større grad må se etter sumeffekter, og foreta vurderinger over et mye videre spekter av konsekvenskategorier. Målet om en bærekraftig utvikling medfører også på mange områder en radikal forsterking av det eksisterende miljøpolitiske ambisjonsnivået. De miljømotiverte virkemidlene er utformet innenfor et tradisjonelt natur- og miljøvernperspektiv der hovedoppmerksomheten er rettet mot de lokale og delvis nasjonale miljøproblemene. Tidshorizonten er også relativt kort, i alle fall i forhold til de tidsmarginer som er relevante i en økologisk forstand. Så langt er det bare i begrenset grad at virkemidler i norsk miljøforvaltning er motivert ut fra hensynet til - og har en reell innvirkning på - globale miljøproblemer. Det avgrensede omfanget og nivået av CO<sub>2</sub>-avgifter er ett av få eksempler på globalt motiverte virkemidler, mens tiltakspakken som er iverksatt for å sikre gjennomføringen av Nordsjøavtalen om reduksjon i utslippet av næringsalter til Nordsjøen er et eksempel på virkemidler knyttet til regionale miljøproblemer.

**Tabell C** Hovedtyper av reiselivs- og miljørelaterte virkemidler (Vestlandsforskning 1995)

		Reiselivsrelevante virkemidler	
		Virkemidler rettet spesielt mot reiselivet	Andre virkemidler med konsekvens for reiselivet
Miljø-relevante virkemidler	Miljømotiverte virkemidler	(1) Feks regulering av bobiltrafikken	(2) Feks innføring av drivstoffavgifter
	Virkemidler med miljø-konsekvenser	(3) Feks som tilskudd til etablering av bygdeturisme	(4) Feks kommuneplanlegging

Videre i dette kapittelet vil vi ta for oss de virkemidler det offentlige (stat og kommune) og næringen har tatt i bruk, med hovedfokus på norske forhold og delvis belyst med eksempler fra vår case-undersøkelse i Nordfjordregionen. I det avsluttende kapittelet vil vi så drøfte i hvilken grad dagens virkemiddelbruk fanger opp bærekraftutfordringene, der vi

strukturerer diskusjonen i forhold til sammenhengen mobil og stedfast reiselivsaktiviteter, og vårt skille mellom intensitets- og volumproblemer.

### 3.2. Nasjonale myndigheters politikk overfor reiselivet

#### *Organisering og overordnet politikk*

Den internasjonale kunnskapsoversikten som var første trinn i dette forskningsprosjektet, viser at i utlandet er offentlige virkemidler i mindre grad tatt i bruk for å miljøtilpasse reiselivet. En oversikt fra EU-kommisjonen viser at utarbeiding av miljøorienterte strategier i liten grad har foregått ved turistutvikling og markedsføring hittil (EU 1993). Det vanlige er å overlate til reiselivsnæringen selv og det enkelte lokalsamfunn å regulere miljøpåvirkninger fra reiselivet. Offentlige myndigheter i andre land har derfor i begrenset grad tatt i bruk virkemidler for å gjøre reiselivet mer miljøvennlig. Når internasjonal reiselivsnæring i stor grad satser på selvregulering som strategi, er det nettopp for å forsøke å forhindre omfattende reguleringer fra myndighetenes side (Teigland og Holden 1996). Sett fra myndighetenes side ligger miljøutfordringene innen reiselivet både på et projektnivå og et strategisk nivå. Utfordringene på projektnivået gjelder virkemidler rettet inn mot det enkelte reiselivsprosjektet eller bedriften; som hotell, transportbedrift, opplevelsessenter, aktivitetsanlegg. På strategisk nivå ligger utfordringer som krever en samordnet innsats fra myndighetenes side mot reiselivsnæringen sett under ett, eventuelt avgrenset til en destinasjon som helhet.

På nasjonalt plan i Norge har *Nærings- og handelsdepartementet*<sup>15</sup> ansvaret for å utforme en felles strategi og å samordne virksomheten til ulike offentlige aktører som direkte eller indirekte påvirker reiselivet. Samordningsprosessen foregår ved dialog mellom nasjonale virkemiddelaktører. Nasjonale føringer i form av strategier og prinsipper som trekkes opp sentralt, vil så være retningsgivende for aktørenes ytre apparat, dvs. på landsdels-, fylkes- og lokalt nivå (NOE 1996a). Sentralt i Næringsdepartementets rolle overfor reiselivet står Statens nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND) og stiftelsen Nortravel Marketing (NORTRA), som står for den internasjonale markedsføringen av norsk reiseliv. SND bidrar til å styrke reiselivsnæringen gjennom støtte til samarbeidstiltak, markedsorientert produktutvikling, kvalitetssikringsprogrammer og kompetanseheving. Det er opprettet et interdepartementalt spesialutvalget for reiseliv som ledes av Næringsdepartementet. Utvalget består av departementer som har arbeidsområder som grenser inn mot

---

<sup>15</sup> Departementet har skiftet navn flere ganger i prosjektperioden. I det videre vil vi bare bruke betegnelsen «næringsdepartementet», mens sentrale referanser vi har brukt var utgitt av daværende Nærings- og energidepartementet.

Næringsdepartementets arbeidsområder. Spesialutvalget skal utarbeide forslag til standpunkter og forhandlingsposisjoner i aktuelle saker. Næringsdepartementet gir innspill om myndighetenes reiselivspolitik til fylkeskommunene i forbindelse med fylkes- og fylkesdelplanarbeidet. I 1993 ble det opprettet et eget kontaktforum for reiselivet for drøftelse av næringspolitiske spørsmål. Forumet består av representanter for bransje- og arbeidstakerorganisasjonene i reiselivsnæringen og ledes av statssekretæren i Næringsdepartementet.

Næringsdepartementet har et hovedansvar for samordning av tiltak rettet mot reiselivet. Reiselivsnæringen påvirkes likevel i høy grad av beslutninger som foretas i andre departementer - særlig Miljøverndepartementet, Kommunal- og Arbeidsdepartementet og Landbruksdepartementet. Miljøverndepartementet rolle overfor reiselivet er i første rekke knyttet til forvaltningsansvaret for naturressurser og kulturminner. Gjennom dette ansvaret skal Miljøverndepartementet søke å sikre at ressursene forvaltes på en mest mulig bærekraftig måte, også innenfor reiselivet. Landbruksdepartementet rolle er i første rekke knyttet til grunneiernes ansvar, og da hovedsakelig gjennom Statsskog som disponerer og forvalter ca 37 prosent av arealet i Norge, noe som nødvendigvis gjør at de har en betydelig innflytelse på utviklingen innen deler av reiselivet. I tillegg har Landbruksdepartementet en sentral rolle i utvikling av bygdeturismen. Kommunal- og Arbeidsdepartementet bidrar med noe midler til reiselivet sentralt, men bidrar i første rekke gjennom ulike tilskuddsordninger med betydelige midler lokalt og regionalt.

Grunnlaget for den norske reiselivsstrategien ble trukket opp for snart 10 år siden i St. meld. nr. 14 (1986-87) «Om reiseliv», og i «Regjeringens nasjonale reiselivsstrategi» (1989). En utdyping og konkretisering kom i 1993 i form av en handlingsplan fra Nærings- og Oljedepartementets side («Sats på reiselivet»). Et hovedelement har vært samordning og konsentrasjon av offentlige virkemidler for å få mer effekt ut av satsingen. Hovedelementene i reiselivsstrategien er som følger (gjengitt i Holden 1996):

- internasjonal markedsføring ved hjelp av seks nasjonale hovedattraksjoner (Nordkapp, Fjordane, OL-94, Hurtigruta, Lofoten og Røros), samt markedsføring av fem kongressbyer (Oslo, Bergen, Tromsø, Stavanger og Trondheim)
- prioritering av offentlige virkemidler på fylkesnivå og sentralt nivå til satsingsområder som er utpekt av fylkene
- videreutvikling av de geografiske profilene i de ulike landsdelene (Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet, Sørlandet, Indre Østlandet og Oslo/Akershus)



Et viktig element på nasjonalt plan har vært at satsingen de seks nasjonale hovedattraksjonene skal fungere som et «lokomotiv» for å trekke igang reiselivsutvikling i hele landet (Jacobsen et al. 1996). Det blir lagt til grunn at det er de eksisterende virkemidlene som skal samordnes, og at deltakelse fra sentralt nivå forutsetter at virkemidler i fylkeskommunene og etatene prioriteres i samme retning. Jacobsen et al. (1996) hevder imidlertid at det i praksis ofte er fylkeskommunen som fyller de generelle nasjonale strategiene med praktisk innhold, og at den praktiske politikken ofte varierer mye mellom fylkene.

I «Sats på reiselivet» peker Næringsdepartementet på at bygdeturisme ofte representerer en «grønn» turisme, noe som også blir vurdert å ha et stort potensial i europeisk reiseliv. Det har imidlertid fra sentrale aktører innenfor reiselivet fremkommet frykt for at tung satsing på bygdeturisme over Landbruksdepartementets budsjett kan svekke den overordnede nasjonale strategien for å konsentrere satsingen innen noen få utvalgte områder. Næringsdepartementet understreker i «Sats på reiselivet» viktigheten av at bygdeturismen utvikler seg som en *del av* et helhetlig reiselivstilbud. Departementet ønsker derfor at virksomheter som tilbyr bygdeturisme knyttes opp mot destinasjons- og landsdelselskaper, samt at den internasjonale markedsføringen gjennom NORTRA videreføres.

#### *Tilskudd til begjær*

De positive økonomiske virkemidlene er den formen for økonomiske virkemidler som har fått størst anvendelse i forhold til reiselivet i Norge, og vel også internasjonalt. Norsk reiseliv stimuleres av tre hovedkategorier av offentlige økonomiske låne- og tilskuddsordninger:

- låne- og tilskuddsordninger via Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND) og Fylkeskommunen
- Bygdeutviklingsmidler (BU) via Statens landbruksbank og fylkesmannens landbruksavdeling
- tilretteleggende utviklingsmidler som forvaltes av fylkeskommunen, Kommunal- og Arbeidsdepartementet (KAD), og av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Namdalen

Til sammen disponerte disse aktørene og NORTRA i alt 413 millioner kroner i 1995 til reiselivsrelaterte tiltak over budsjettene til berørte departementer (se tabellen under). SND var den viktigste aktøren med 45 prosent av midlene, hvorav 24 prosent ble forvaltet sentralt og 21 prosent regionalt via fylkeskommunene. BU-ordningen og Landbruksdepartementet disponerte til sammenligning 24 prosent av totalbeløpet i 1995. KAD-midlene er en oppfølging av en tilskuddsordning til kommunale utbyggingsprosjekter som ble etablert allerede i 1970 og utvidet til å omfatte

tilrettelegging av tyngre reiselivsområder i 1983 (Bolkesjø og Hovland 1996).

**Tabell D** Økonomiske tilskudd til reiselivet via statsbudsjettet 1995, millioner kr og prosent i parentes (NOE 1996a) <sup>16</sup>

	Til bedrifter	Til fellestiltak	Sum
SND-tilskudd forvaltet av:			
-SND sentralt	76,8	24,1	100,9 (24,4%)
-via fylkeskommunen	83,4	5,4	87,9 (21,2%)
BU-midler, annet fra Landbruksdep.	72,7	27,5	100,2 (24,2%)
Tilskudd til Nortra's markedsføring	0	98,5	98,5 (23,8%)
KAD via fylkesk. næringsfond	10,4	15,5	25,9 (6,2%)
<b>Sum</b>	<b>243,3 (58,9%)</b>	<b>170,1 (41,1%)</b>	<b>413,4 (100%)</b>

Norsk reiseliv har også tilgang på EU-midler gjennom det såkalte Interreg-programmet. Dette omfatter interregionale samarbeidsprosjekter i grenseområdene mot Sverige og Finland. I perioden 1996-99 har EU satt av omkring 100 millioner kroner til dette formålet, og i statsbudsjettet for 1997 er det satt av 60 millioner kroner til norsk delfinansiering av interreg-prosjekter (SND 1997).

Offentlige tilskudd til reiselivet er oftest lagt opp som «spleiselag» med private midler. En undersøkelse av Telemarksforskning viser at SND-tilskudd brukt i 16 ulike turistsatsingsområder utløste nesten tre ganger så mye av private midler, enten direkte eller indirekte som garanti for lån. Tilskudd over Kommunal- og Arbeidsdepartementet i de samme områdene hadde en kostnadsdekningsandel på 53 prosent (Bolkesjø og Hovland 1996) <sup>17</sup>.

Bruken av statlige virkemidler vil framover trolig bli noe justert. Et hovedprinsipp framover vil være å la reiselivsnæringen ha et hovedansvar for utviklingen. To hovedstrategier er trukket opp for bruken av offentlige virkemidler framover i en arbeidsgruppe nedsatt av Næringsdepartementet (NOE 1996a):

- utvikle markedsorienterte og lønnsomme bedrifter

<sup>16</sup> I tillegg kommer midler brukt av Statens Vegvesen til reiselivsrelaterte miljøtiltak «Grønne veger».

<sup>17</sup> De mange og ulike virkemiddelaktørene og ordninger gjør det vanskelig å holde oversikt over hvor offentlige finansieringsmidler til reiselivstiltak egentlig kommer fra. I en rapport om reiselivsutviklingen i ulike regionale satsingsområder på 1990-tallet, blir det påpekt at opplysningene spriker mye om offentlige virkemidler. Mens KAD selv opplyser å ha bevilget 28,9 millioner kroner til grunnlagsinvesteringer innen reiselivet i åtte kommuner fra 1990 av, mener de samme kommunene selv at de i tillegg har fått KAD-tilskudd på 28,5 millioner disse årene (Bolkesjø og Hovland 1996, s. 34).

- tilrettelegge for reisemålsutvikling

Hensyn til miljø er ikke nevnt under omtalen av disse to strategiene. Derimot blir lønnsomhetskravet presisert i arbeidsgruppas innstilling. Vektleggingen av økonomisk lønnsomhet førte allerede i 1994 til en kursendring og tilstramning av SNDs støtte til reiselivet, med konsentrasjon om de «gode» bedriftene og prosjekt som har størst sjanse for å lykkes (Jacobsen et al. 1996).

Nasjonale virkemidler overfor norsk reiseliv har vært under stadig justering, de siste årene også på grunn av krav om tilpasning til viktige prinsipper i EØS-avtalen. EØS-avtalen legger begrensninger på offentlig driftsstøtte til kommersielle prosjekter. Det er likevel ingen begrensninger på støtte til ekstraordinære utviklingstiltak og infrastruktur. Helhetlig utvikling av reisemål vil derfor være et viktig satsingsområde framover, med vekt på utvikling av fellesgoder og infrastrukturprosjekter. Med reisemålsutvikling siktes det til markedsbaserte utviklingsprosesser for å styrke reisemålene som produkt, slik at sterkere markedsposisjon og økt lønnsomhet blir resultatet for bedriftene. Tiltakene kan dreie seg både om utvikling av nye kommersielle produkt-/pakker som utløser ny etterspørsel, etablering av reiselivsmessig infrastruktur og andre steds- eller miljørelaterte tiltak. Et vesentlig punkt er finansiering av ikke-kommersielle fellestiltak, det vil si tiltak som ikke er lønnsomme for enkeltbedrifter, men som vil ha betydning for næringen som helhet.

#### *Miljøkrav uten miljøeffekt?*

På bakgrunn av de endringene blant annet EØS-avtalen medfører opprettet sentrale nasjonale organ i 1996 en arbeidsgruppe med representanter fra de tre berørte departementene (Kommunal- og Arbeid-; Landbruk-; og Nærings- og Oljedepartementene), offentlige virkemiddelorgan (Statens Landbruksbank og SND) samt NORTRA. Arbeidsgruppen la høsten 1996 fram sin innstilling i rapporten «Koordinering og samordning av virkemiddelbruk overfor reiselivsnæringen og Reisemålsutvikling», der det blir pekt på to hovedutfordringer (NOE 1996a, s.5):

- offentlig innsats for å skape mer lønnsomme bedrifter
- stimulering til en miljøbasert og bærekraftig utvikling av norsk reiseliv

Arbeidsgruppa peker på at *miljøhensyn* i sterkere grad må inn som krav til tiltak som får offentlig støtte. Miljøhensyn må også sterkere inn i lokal og regional planlegging for utviklingen av reiselivsnæringen. En annen arbeidsgruppen satt ned av Næringsdepartementet har utarbeidet en rapport om «Reiseliv, natur og miljø» (NOE 1996b). I denne rapporten forsøker

man å koble sammen målet om lønnsomhet og bærekraftig utvikling (Op. cit, s 9):

*«Miljøtilpasset reiseliv er et reiseliv som i mest mulig grad bidrar til å opprettholde de naturressurser og miljøkrav næringsvirksomheten og samfunnet avhenger av. Miljøtilpasset utvikling i reiselivet karakteriseres således ved et reiseliv der lønnsom næringsvirksomhet utvikles, og der verdiskapningen i bedriftene og næringen med utgangspunkt i disse ressursene kan opprettholdes over tid».*

Det er mulig å tolke disse formuleringene som uttrykk for en bevist politikk i retning av at strenge lønnsomhetskrav også vil gi et bedre miljøtilpasset reiseliv. En slik oppfatning kan i tilfelle tenkes å gi seg utslag på to måter:

- *direkte* ved å redusere *volumet* av nyetableringer og utvidelser, og dermed i prinsippet en tilsvarende reduksjon i volumet av miljøbelastning
- *indirekte* ved å frambringe mer lønnsomme og - i teorien - mer miljøtilpassede prosjekter

En studie av ulike geografiske satsingsområder innen reiselivet, viser at store areal er tilrettelagt for reiselivsutbygging ved hjelp av offentlige midler, men at de fleste områdene har meget betydelige areal ledige for etableringer (Bolkesjø og Hovland 1996). I 1995 hadde 10 av i alt 15 definerte satsingsområder store ledige utbyggingsarealer reservert til reiselivsformål. Det var et mindretall av de undersøkte kommunene som hadde tatt mer enn 50 prosent av de tilrettelagte arealene i bruk. En hovedårsak var at interessen i privat sektor for å satse innen reiselivet var vesentlig mindre enn forventet hos kommunene. En undersøkelse av kommunale næringsarealer i distrikts-Norge etablert ved hjelp av statlige tilskuddsordninger gir et tilsvarende bilde<sup>18</sup>. Av et samlet areal næringsområde i distrikts-Norge<sup>19</sup> på om lag 100 000 dekar var bare 45 prosent av totalarealet ferdig opparbeidet i 1992, mens bare 27 prosent var faktisk tatt i bruk (Breidablikk et al 1993). Det kan tyde på at en betydelig andel av de offentlige virkemidlene har vært feilinvestert, og muligens bidratt til unødige miljøproblemer på dette området. Dette er problemer som - i alle fall i prinsippet - kan bli redusert som følge av strengere krav til lønnsomhet.

---

<sup>18</sup> Tilskudd til utbygging av næringsområder utgjorde i 1990 om lag 40 prosent av hele den statlige tilskuddsordningen til grunnlagsinvesteringer. Av 550 millioner 1992-kroner som ble gitt til dette formålet i perioden 1983-90, gikk 72 prosent til næringsareal, 18 prosent til reiseliv, 7 prosent til fiskeserviceanlegg og 3 prosent til oppdrettsområder (Breidablikk et al 1993).

<sup>19</sup> Kommuner som faller inn under tilskuddsordningen.

I mange sammenhenger kan det knytte seg særlig store miljøproblemer til de minst økonomisk levedyktige reiselivsbedriftene, ved at disse ikke ser seg råd til å ta miljøhensyn. En høyere fokus på lønnsomhet som kriterium for tildeling av offentlig støtte kan i prinsippet frambringe prosjekter som er mer lønnsomme. Dette kan igjen gi større rom for å innarbeide en høyere grad av miljøtilpasning og dermed relativt sett mindre miljøbelastning per prosjekt. I tillegg kommer at konkurser og nedlegging av reiselivs- virksomheter kan etterlate «sår» i landskapet og andre former for miljøproblemer spesielt knyttet til det at en bedrift blir nedlagt. En tilsvarende kobling ser vi også i det private finansmarkedet. Stadig flere finansieringsinstitusjoner begynner å interessere seg for sammenhengen mellom miljørisiko og finansrisiko. Bedrifter som ikke har oversikt over sin faktiske og mulig framtidig miljøpåvirkning blir i enkelte sammenhenger vurdert som mer økonomisk risikofylt å støtte, noe som igjen gir seg utslag i finansieringsbetingelser.

En annen koblingen mellom økonomi og miljø er selvsagt troen at en god miljøprofil også skal styrke bedriftenes posisjon i markedet. Effektene av offentlige virkemidler som er tatt i bruk med dette formålet for øyet, synes likevel foreløpig ikke å ha bidratt vesentlig til å styrke reiselivets konkurransevne i Norge om turistene. Ikke minst gjelder dette konkurransen om tyske og andre utenlandske kunder, hvor alternative utenlandske reisemål har kommet minst like langt når det gjelder miljøinformasjon og til dels også i sin tilpasning til miljøkrav fra turistenes og turprodusentenes side (Teigland og Holden 1996).

I 1995 innførte SND et eget regelverket om miljøvurderinger av alle søknader om økonomisk støtte der det blant annet står (SND 1995):

*«SND skal fortsette sitt arbeide med å integrere de miljømessige problemstillingene i sin bedrifts- og prosjektvurdering på en faglig forsvarlig måte ut fra hensynet til bedriftens konkurransevne og verdiskapning»*

Dette er utdypet i en seinere veileder til saksbehandlere og beslutningstagere (SND 1996, s. 3):

*«(SND) legger til grunn at miljøutfordringer har vesentlig innvirkning på næringslivets og enkeltbedrifters konkurransevne.....Det må imidlertid være et overordnet prinsipp for SNDs engasjement at de investerings- og utviklingstiltak som finansieres ikke bidrar til å forverre bedriftens miljøproblem og at de er i samsvar med de miljøkravene som er pålagt gjennom lover, regelverk og offentlige vedtak»*

SND ga i februar 1997 ut en rapport som blant annet presenterer SNDs syn på framtidige utfordringer for reiselivsnæringen og SNDs strategi for å møte de samme utfordringene. Tittelen på rapporten er «Strategi for en lønnsom og markedsorientert reiselivsnæring». Miljø har en lite framtredd plass og blir i liten grad utdypet i den skisserte strategien. I rapporten nevnes ikke målet om bærekraftig utvikling med ett eneste ord, og miljøutfordringen reduseres nærmest til et spørsmål om markedstilpasning. I den 56 siders omfangsrike rapporten vies miljø totalt bare fire linjer (SND 1997, s. 54):

*«Den nye turistten blir i økende grad opptatt av miljø. Miljøkriterier vil derfor bli en del av vurderingen som ligger til grunn for valg av både reisemål og bedrift. Miljøbegrepet i reiselivet omfatter altså både stedsmiljø og estetikk, bærekraftig bruk av natur og kultur samt miljøvennlig drift i bedriftene».*

Rapporten legger liten vekt på utvikling av et miljøbasert reiseliv, og viser konkret til at naturbaserte attraksjoner gir få direkte inntekter, og derfor ikke er relevant i forhold til SNDs virkemiddelapparat.

Regelverket er ment å bidra til å styrke kundebedriftenes konkurransevne ved tilpasning til myndigheters og markedets miljøkrav, og ved å redusere den økonomiske risiko for SND som følge av bedrifters manglende oppfølging av miljøkrav. SNDs regelverk vil ventelig bidra til å skaffe fram miljørelevant informasjon som beslutningstakerne tidligere ikke har hatt, men det er usikkert hvor stor miljøeffekt regelverket vil kunne få. SNDs regler har så langt ikke blitt fulgt opp med mer detaljerte og konkretiserte retningslinjer i vårt case-område (med andre ord for Sogn og Fjordane fylke). Fortsatt er hovedregelen at kundebedriftene til SND må oppfylle myndighetenes miljøkrav. Ut over det er det i SNDs regelverk ikke etablert noen klare krav til miljøstandard som reiselivsbedrifter skal oppfylle for å kunne få støtte, enten dette da er minimums terskelverdier knyttet til bedriftens utforming eller maksimums terskelverdier for miljøpåvirkning. SND gir uttrykk for at de ikke ønsker å være noe «miljø-politi», og at det må være opptil miljøvernmyndighetene å utforme miljøkrav til reiselivet.

I vårt case-område er det et eksempel som illustrerer en viktig svakhet ved SNDs miljøreglement. Så seint som i 1995 ble det bevilget en betydelig økonomisk støtte til et større reiselivsprosjekt i Stryn, som utløste omlegging av en riksvei med det resultat at kommunens siste store våtmarksområde ble ødelagt (Andersen og Johnsen 1996). Veiomleggingen medførte en utfylling som var det mest omfattende naturinngrep i fjordbunnen i Nordfjord de siste 50 år. Denne utbyggingssaken er et eksempel på at det er et behov for klarere kriterier for hva som er miljømessig forsvarlig og akseptabel lokalisering av større reiselivsbygg. Slik regelverket er utformet nå omfatter det kun miljøproblemer som er knyttet direkte til et prosjekt, mens reglementet ikke fanger opp

miljøkonsekvenser av sekundære aktiviteter utløst av prosjektet. Det samme gjelder hvis etableringen av et nytt prosjekt kan føre til vesentlige utvidelser seinere. Også slike tilfeller vil regelverket ha problemer med å fange opp.

Det at regelverk ikke evner å fange opp de vesentlige miljøproblemene er et generelt problem som vi kan finne igjen innenfor mange typer «miljøregelverk». EUs forordning for frivillig miljøstyring og miljørevisjon (EMAS) forholder seg for eksempel bare til de direkte miljøeffektene («direct effects») av produksjonsprosessene på fabrikken (prinsippet om et «site-basert» virkeområde for forordningen). I forbindelse med den planlagte revisjonen av forordningen i 1998 diskuteres det nå å utvide i forhold til hvilke typer virksomhet som kan ta del i ordningen, det generelle virkeområdet og hvilke effekter forordningen skal gjelde for. EU-kommisjonen godkjente i 1996 en egen «kommune-EMAS» for Storbritannia, som blant annet innebar at man også skulle ta med miljøeffekter av tjenesteyting («service-effects»)<sup>20</sup> og at enheten som skulle vurderes ikke behøvde å være en fysisk avgrensbar enhet<sup>21</sup>. Det som er av interesse i vår sammenheng, er de forslag som foreligger om utvidelse av «industrivarianten» av EMAS. For det første drøfter man å utvide til også å ta med indirekte miljøeffekter, men kanskje mest interessant er at man ønsker å utvide virkeområdet for forordningen. Dagens grenser går ved «fabrikkgjerdet» - det vil si at forordningen forholder seg bare til de aktiviteter som bedriften selv kan påvirke fullt ut. Det nye prinsippet for avgrensning av nedslagsfelt innebærer at bedriften må forholde seg til en rekke tilgrensende aktiviteter som det med rimelighet kan sies at de har stor innflytelse over. Eksempler på dette er miljøeffekter knyttet til lokalisering av bedriften. Et annet eksempel er spørsmålet om leverandører, der en bedrift som søker om EMAS-godkjenning må dokumentere miljøforhold knyttet også til underleverandører. Poenget er å fange opp en større del av de indirekte miljøeffektene som kan knyttes til en konkret virksomhet. Tilsvarende perspektiver kunne man tenke seg innarbeidet i den type miljøregelverk som SND har etablert. Et utvidet perspektiv behøver ikke bety isolert sett strengere miljøkrav enn det miljøvernmyndighetene setter - slik SND har reservert seg mot - men først og fremst at regelverket forholder seg til mer enn de direkte miljøeffektene av det å drive den omsøkte næringsvirksomheten. I noen tilfelle kan vektlegging av prinsippet om å vurdere miljøeffektene av nye prosjekt fra «vuggen til graven» medføre at en i regelverket også bør ha krav om økonomisk garanti for sanering av reiselivsanlegg, det vil si dekning av kostnadene ved

---

<sup>20</sup> Miljøeffekter av kommunal planlegging er med andre ord tatt med, i tillegg til de direkte miljøeffektene av det å drive en «kommune-bedriften» (kommunal maskinpark, kontorhold, oppvarming av kommunale bygninger osv).

<sup>21</sup> Mens den ordinære EMAS-forordningen gjelder en fabrikk lokalisert til et gitt område, kan kommune-EMAS forordningen gjelde for eksempel det kommunale helsevesenet, som er spredd i flere bygninger.

opprydding når bedrifter blir nedlagt. Sanering av ulønnsomme alpinanlegg er for eksempel nå et aktuelt problem i Alpene, hvor utgiftene til å tilbakeføre et alpinanlegg til naturtilstand er dekket av det offentlige. I årene framover kan sanering eller «nedbygging» av reiselivsbedrifter også bli en viktig problemstilling innen norsk reiseliv.

#### *Avgifter til besvær*

I en oppsummering av europeiske erfaringer med offentlige virkemiddelbruk overfor reiselivet blir det uttrykt at markeds mekanismer alene bare har begrensede muligheter for å forhindre miljøskader fra turisme (Pillmann og Wolzt 1993). En hovedkonklusjon fra en internasjonal sammenligning av forskjellige styringsmodeller i tre destinasjoner, er at markedssystemet først og fremst synes å utløse *kortsiktige* løsninger på miljøområdet (Hjalager 1996). Konklusjonen baserer seg på en sammenligning av forholdene i Bornholm i Danmark, Isle of Wight i Storbritannia og Mallorca i Spania. De har alle tre sine egne regionale beslutningsorgan med betydelig selvstendighet og ansvar for utformingen av praktisk politikk. Disse regionale politiske organene har kontroll både over sentrale deler av reiselivets utvikling og gjennomføringen av viktige deler av miljøpolitikken. Et hovedformål med den komparative studien var å se hvilke typer av reguleringsystem eller regimer som bidro mest til at reiselivsnæringen fornyet seg, ble innovativ og effektiv på miljøområdet.

De ledende landene når det gjelder troen på markedsbaserte virkemidler er lokalisert i andre verdensdeler enn vår egen. New Zealand, Australia og Canada med provinsen British Columbia på vestkysten i spissen, utprøver nå ulike markeds mekanismer (BC Lands 1992). Hovedtanken bak de markedsorienterte virkemidlene er at markedet - eller kunden - etterspør produkter som er «miljøvennlig». Gitt at kunden får informasjon om dette forholdet vil kunden foretrekke mer miljøvennlige produkter framfor mindre miljøvennlige produkter. Informasjonen kan være eksplisitt - for eksempel i form av miljømerking - eller implisitt, ved at mindre miljøvennlige varer blir pålagt *avgifter*, og derfor framstår som dyrere enn tilsvarende varer som antas å være mer miljøvennlige. I det første tilfellet forutsettes det også at kunden - om nødvendig - er villig til å betale mer for miljøvennlige varer.

Rent prinsipielt er det viktig å skille mellom bruk av avgifter som virkemiddel innenfor en markedsliberalistisk ideologi, og bruk av avgifter innenfor en offentlig styringsideologi. I det første tilfellet må man forutsette at avgifter i prinsippet er de eneste - eller i alle fall viktigste - offentlige virkemidlene, og at nivået på avgiftene derfor normalt vil være relativt høye for dermed å utløse de ønskede endringer i markedet. I det siste tilfellet vil bruk av virkemidler gjerne inngå som ett av flere virkemidler fra det offentlige, og dermed ofte ha et mer beskjedent nivå, gjerne kombinert med



avgrensninger i nedslagsfelt. Begrunnelsen for valg av avgifter og avgiftnivå kan da vel så mye være fiskal<sup>22</sup>, som ut fra ønsket om reelt sett å påvirke markedet. Ut fra en slik oppfatning vil det være få - om noen - eksempler på bruk av miljøavgifter i ordets «rette» forstand. Mer vil det være snakk om avgifter, som riktignok på et retorisk plan er motivert ut fra miljøhensyn. Ofte vil det være avgifter som har beskjedne effekt på markedet, der den reelle effekten hovedsakelig er å øke de offentlige inntektene. Nivået på de rent finansielt motiverte avgifter vil normalt også være relativt lave nettopp for å hindre en avvisningseffekt i forhold til potensielle kunder.

Mer allment kan vi snakke om *økonomiske virkemidler*, som ikke bare retter seg inn mot markedet (kunden), men også produsenten (i vårt tilfellet reiselivsbedrifter). Vi kan skille mellom tre hovedkategorier av økonomiske virkemidler anvendt i reiselivssammenheng:

Negative: Avgifter, skatter og bøter.

Nøytrale: Etablering av markedssystemer gjennom kjøp og salg av omsettelige kvoter.

Positive: Tilskudd, lån

De negative økonomiske virkemidlene er oftest også de politisk sett mest kontroversielle, samtidig som det er denne form for økonomiske virkemidler som faglig sett er kjerneelementet i en rendyrket markedsøkonomi. Det er tankevekkende at de store internasjonale reiselivsbedriftene er lite interessert i å ta i bruk de negative økonomiske virkemidlene, fordi dette oppleves som å innebære økte kostnader for den enkelte reiselivsbedriften. Spesielt er de store turoperatørene skeptiske. De store turoperatørene er mer interessert i at destinasjonene på eget initiativ rydder opp i miljøproblemene. Forsøkene med å bruke markedsmekanismene mer aktivt er derfor foreløpig knyttet til småskala turisme eller deler av reiselivet der det offentlige er aktivt på banen, som for eksempel forvaltning av vernede områder (Teigland og Holden 1996).

Skatter og avgifter fører til - i alle fall midlertidig - en tilsvarende økning i de offentlige inntektene. Inntektene kan enten inngå som en del av statens generelle inntektsgrunnlag - slik tilfellet i hovedsak har vært i norsk sammenheng - eller inntektene kan bli *øremerkede*, fortrinnsvis til formål som har sammenheng med begrunnelsen for å innføre den samme avgiften eller beskatningen. I en reiselivssammenheng kan vi skille mellom tre motiv for innføring av øremerkede miljøavgifter:

- sikre offentlige rekreasjonstilbud

---

<sup>22</sup> Et typisk eksempel på dette er de årlige debattene i Stortinget om statsbudsjettet der nivå på ulike avgifter inngår som en viktig måte å saldere statsbudsjettet.

- sikrer miljøkvaliteter lokalt før skaden oppstår
- finansiere oppretting av miljøødeleggelser

Brukeravgifter er den form for avgifter som har fått størst anvendelse internasjonalt i reiselivssammenheng. De første eksemplene fikk vi alt i 1980 med avgifter på bruk av privatbiler i en amerikansk nasjonalpark (Warren 1987). Men det er først i de siste tiårene at praksisen med brukeravgifter er blitt mer utbredt, og da særlig i nasjonalparksammenheng hovedsakelig på grunn av reduserte offentlige bidrag til finansiering av administrasjon og drift. I USA er det vanlig å innføre avgifter som en måte å finansiere offentlige rekreasjonstilbud. I flere delstater må en for eksempel klistre et merke for betalt årsavgift på kanoen eller bilen for å kunne padle på vassdrag eller å parkere og gå på ski på tilrettelagte offentlige områder. Det er også foreslått innføring av brukeravgifter i norske turistområder, ikke av miljøhensyn, men for å finansiere ulike rekreasjonstilbud. Frilufsloven avgrensner imidlertid muligheten for denne typen virkemidler i norsk sammenheng. I 1993 ble to prinsippaker om retten til fri ferdsel i utmark prøvet. I «Nordkappsaken» ga sivilombudsmannen medhold i at det ikke kan kreves felles avgift for tilkomst til Nordkapphallen og utmarksområdet ved Nordkapplataet. I «Trysilskaka» har Direktoratet for naturforvaltning slått fast at innkreving av avgift for bruk av preparerte skiløyper er i strid med frilufsloven (Aall og Solheim 1993, s. 180).

Det miljøbaserte reiselivet er avhengig av et samspill mellom omland og næring. Den økte oppmerksomheten om kulturlandskap - og spesielt det historiske jordbrukslandskapet - illustrerer denne problemstillingen. Reiselivet ønsker å markedsføre et «levende» kulturlandskap; i praksis forstått som det historiske jordbrukslandskapet. Samtidig vil det i mange sammenhenger være knyttet ekstra kostnader for den enkelte gårdbruker til å opprettholde et historisk preget jordbrukslandskap, sammenlignet med det landskapet mer moderne driftsformer skaper. I de tyske alper er det et eksempel på innføring av miljøavgifter for å finansiere lokale bønders vern og pleie av landskapet. Det er innført en avgift på all hotellovernatting (ca. NOK 10 per natt). For å få støtte har bøndene inngått kontrakt om å følge strenge driftsregler trukket opp av fagfolk i samråd med lokale myndigheter (Aga Khan 1994).

Det er langt færre eksempler på innføring av økonomiske virkemidler der motivasjonen har vært påvirkning av kundenes *markedsadferd*, enn si der det i etterhånd har vært mulig å spore en tilsvarende reduksjon i miljøproblemene. I New Zealand er det tatt i bruk avgifter for å styre turisttrafikken, med det resultat at prisen for å gå fjellturer er lavere i lavsesongen enn i høysesongen. Det er dessuten rimeligere å gå tur i områder som tåler mer belastning eller har lavere standard på turisthyttene. New Zealand har også tatt i bruk avgifter for direkte å påvirke *næringen*.

Det er for eksempel innført en gradering av landingsavgift, der småfly som støyer mer per passasjer må betale mer i landingsavgift enn større fly. Tilsvarende avgift er innført på norske flyplasser, uten at dette er knyttet til reiselivet som sådan. Den norske «ferieskatten» i form av seteavgifter på organiserte gruppereiser med fly kan imidlertid sees på som et virkemiddel som - i alle fall i prinsippet - skulle kunne påvirke kundene til å velge antatt mindre miljøskadelige reisemål og reisemåter.

I Lake distrikt i Nord-England er det drøftet å innføre en brukeravgift dels for å begrense antallet tilreisende, dels for å finansiere alternative offentlige transporttilbud innen området, for dermed å redusere miljøproblemene alle privatbilene skaper. Forslag om miljøavgifter kan også knyttes til prinsippet om at forurenseren skal betale. De aller fleste brukerne av dette området (minst 75 prosent) er dagsbesøkende, ikke turister som overnatter. Selv om mye av bruken er konsentrert til de mest attraktive områdene rundt visse innsjøer, er volumet så stort at det er betydelige slitasjeproblemer på natur- og kulturattraksjoner. Hverken private eller offentlige grunneiere har økonomi til å reparere og restaurere slitasjeskader eller å utvikle nødvendige servicetilbud. En bruksavgiften er derfor også tenkt brukt til å reparere og forebygge skader. I tillegg til brukeravgifter er det forslag om å innføre en avgift for «leie» av miljøet på alle bedrifter i området som har direkte inntekter fra turister og andre tilreisende. Ideen er å kreve avgiften inn som en ekstra skatt som skal gå til naturvernformål. Denman (1991) viser til enkelte firma som allerede har en slik ordning på frivillig basis. Et alternativ kan være økte parkeringsavgifter eller bomavgifter. Et hovedkriterium for avgiftsnivået vil eventuelt være at inntektene ikke skal overstige kostnadene som de tilreisende representerer miljømessig (Sharpley 1995).

Transport er en viktig del av reiselivet, og det er etablert flere avgifter rettet inn mot transportsektoren. Dette vil nødvendigvis også ha relevans for reiselivet ved at avgiftene påvirker den reiselivsrelaterte transporten. I NOU 1995:4 «Virkemidler i miljøpolitikken» er det gitt en gjennomgang av blant annet økonomiske virkemidler i forhold til transportsektoren. Norge har som ett av få land innført en CO<sub>2</sub>-avgift på bruk av fossile brensler til energiformål. I vår sammenheng er det viktig å ta med at luftfart er unntatt fra CO<sub>2</sub>-avgiften. I tillegg er det innført drivstoffavgifter. Avgiftene vil øke kostnadene ved bruk av kjøretøy, og stimulerer dermed til mindre kjøring - noe som i prinsippet også vil gjelde for den reiselivsrelaterte transporten.

**Tabell E** Avgifter med relevans for den reiselivsrelaterte transporten, kroner per liter (NOU 1995:4)

Drivstofftype	CO <sub>2</sub> -avgift	Drivstoffavgift	SO <sub>2</sub> -avgift	Sum
---------------	-------------------------	-----------------	-------------------------	-----

Blyfri bensin	0,82	3,37	0	4,19
Blyholdig bensin	0,82	4,03	0	4,85
Diesel	0,41	2,70	0,07	3,18

Engangsavgift ved kjøp av kjøretøy og årsavgiften (såkalte «ikke bruksavhengige avgifter») virker i retning av å redusere bilparkens størrelse, og vil derfor i prinsippet påvirke omfanget av nordmenns reiser med personbil - også i en reiselivssammenheng. Videre har det de siste årene i økende omfang blitt tatt i bruk ulike ordninger med bompenger. I første omgang kan man tenke seg at denne formen for avgifter vil kunne redusere veitrafikken. Imidlertid er bompengordninger oftest tatt i bruk som en ordning for å sikre finansiering av nye veiprosjekter, slik at bompengordninger i de fleste tilfeller inngår i en sammenheng der veitrafikken samlet sett øker sammenlignet med situasjonen før bompengordningen ble innført - og før veiutbyggingen fant sted. Slik sett vil bompenger i realiteten oftest inngå som en del av et større virkemiddelapparat for å øke transportomfanget heller enn å redusere omfanget. Samferdselsdepartementet har ved flere anledninger oppfordret lokale myndigheter til å ta initiativ til innføring av tidsdifferensierte bompengesatser (NOU 1995:4). Et slikt virkemiddel vil i tilfelle kunne redusere intensitetsproblemene knyttet til køproblemer i større tettsteder og byer, men vil i liten grad påvirke det samlede omfanget av transporten.

#### *Omsettelige kvoter - et lite utviklet område*

Forsøk med omsettelige produksjonskvoter i stor skala har kommet lengst innenfor nasjonalparkforvaltning i New Zealand, og delvis i Canada (Teigland og Holden 1996). Utgangspunktet for denne tankegangen er at en reiselivsressurs er begrenset. I New Zealand er det startet forsøk i enkelte nasjonalparker der tilgang til ulike typer virksomheter (turistanlegg, servicetilbud og også adgangstillatelse) blir regulert og solgt på markedet til høystbydende. De turistprodusentene som vinner konkurransen om bruksrettighetene, kan eventuelt selge rettighetene videre. Hovedidéen er at hvis noen har fått kjøpt en «turistkvote» eller bruksrettighet og så seinere finner å ville selge den videre, så vil det være i vedkommendes egen interesse å opprettholde høye miljøkvaliteter i områdene. Hvis ikke vil vedkommende risikere å oppnå lavere pris ved videresalget. Systemet i New Zealand omfatter imidlertid kun de litt større turistvirksomhetene innen verneområdene, som litt større overnattingsanlegg og tuoperasjon. Den virkelige småskala virksomheten med kort varighet på driftstillatelsene er fortsatt ikke-overførbar ved salg, for ellers ville ingen være interessert i å drive for eksempel guiding av mindre turistgrupper. Men slike småskala virksomheter er regulert slik at hvis tilbyderne ikke driver miljøvennlig, så får de ikke ny konsesjon. Eventuelt så får lite miljøvennlig bedrifter ikke refundert beløp de har måttet forskuttere til et eget skadefond. Det er med

andre ord etablert ulike former for system hvor det er økonomisk fordelaktig for produsentene å være miljøvennlig også i handling. Lite miljøvennlig adferd blir økonomisk straffet og miljøvennlig framferd blir belønnet, enten indirekte via markedsmekanismer eller direkte fra myndighetenes side. En canadisk variant fra British Columbia, er å legge ut på åpne anbudsrunder ulike muligheter for naturbasert turisme på offentlig grunn, og kun godta tilbud og gi konsesjon hvis produktene oppfyller klare miljøkriterier. Dette kan for eksempel være guida turer i villmarksområder hvor produsenten får enerett til å bruke en større del av villmarka til sine opplegg. Det kan også være etablering av langsiktige overnattingstilbud, som blir tillatt kun i et avgrenset tidsrom, med mulighet for stopp av driftstillatelse hvis virksomheten ikke oppfyller gitte miljøkrav (BC Lands 1992). Det canadiske opplegget er dels motivert ut fra ønsket om å øke offentlige inntekter fra utmarksområdene, og dels for å få bedre styring på miljøproblemer og ulike typer av turisme som er i konflikt med hverandre.

### *Planlegging for og av næringen*

Planlegging er sett på som et viktig styringsverktøy i norsk offentlig forvaltning generelt og innenfor reiselivs- og miljøvernforvaltningen. Planlegging som statlig virkemiddel omfatter i denne sammenheng nasjonale føringer om den sektorvise reiselivsplanleggingen, nasjonale føringer i forhold til kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven og det statlige vernearbeidet i medhold av Naturvernloven.

Et omfattende plansystem har vært viktige styringsverktøy for å påvirke regionale og lokale utviklingsprosesser, med utarbeiding av ulike typer av reiselivsplaner på fylkes- og kommuneplan. Hovedinnsatsen av den offentlig planleggingen rettet spesielt inn mot reiselivsnæringen skjer regionalt og lokalt. På nasjonalt plan lages det planer som signaliserer hovedstrategier og overordnede mål. For å styrke næringens fellestiltak og bidra til økt videreforedling har nasjonale virkemiddelorgan dessuten også finansiert oppbyggingen av landsdels- og destinasjonsselskap for å styrke markedsføring, produktutvikling og fellestiltak. En treårig periode med nasjonale etableringstilskudd til ulike reiselivsorganisasjoner fra SND er nå under avvikling etter en evaluering (Jacobsen et al 1996). Heretter skal reiselivets geografiske organisasjoner være forretningsmessige selskaper og ha sin økonomiske basis i næringslivet, og i lokale og regionale tilskudd knyttet til salg av kommersielle tjenester.

De nasjonale føringene for reisemålsutvikling forutsetter at det er utarbeidet en strategisk markedsbasert plan, før det blir gitt statlig støtte til prioriterte utviklingsprosjekt (EØS-avtalen utelukker støtte til drift). Planprosessen ved utvikling av reisemål vil omfatte statusanalyse, strategiutvikling med valg

av profil og prioritering av tiltak, gjennomføring, effektmåling og evaluering.

Staten har et direkte oppfølgingsansvar i forhold til plan- og bygningsloven først og fremst gjennom muligheten til å utarbeide rikspolitiske retningslinjer og gjennom krav om konsekvensanalyse (KU). Det er utarbeidet tre rikspolitiske retningslinjer som òg har relevans i forhold til reiselivet: Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden, om forvaltning av verna vassdrag og om samordnet transport- og arealplanlegging. De rikspolitiske retningslinjene om Oslofjorden legger restriksjoner på hvordan kommunene kan forvalte arealene langs Oslofjorden, med særlig vekt på å ta vare på gjenværende arealer som er viktig for friluftsliv. Retningslinjene for forvaltning av vernede vassdrag gir kommunene rammer for hvordan man lokalt skal ivareta de verneinteressene som er knyttet til vedtaket om å unndra vassdragene fra vassdragsutbygging. Samlet representerer disse to retningslinjene i utgangspunktet et aktivum for reiselivet, ved at de søker å ta vare på naturen som ressursgrunnlag for et reiseliv som ønsker å markedsføre «urørt norsk natur». Imidlertid vil de samme retningslinjene lokalt også kunne medføre restriksjoner for etablering av ny reiselivsvirksomhet i strandsonen langs Oslofjorden og langs verna vassdrag.

I en rekke tilfelle står vi overfor utbygging av reiselivsbedrifter og -aktiviteter som ikke er bundet til en bestemt lokalitet, enten denne nå er av steds- eller attraksjons-karakter. Av særlig betydning de siste årene har i en slik sammenheng vært etablering av reiselivsrelaterte anlegg som fornøylesparker, badeland, o.l., men det er også kjent at lokalisering av «vikingland» er skjedd uten spesiell forankring i stedlige funn fra vikingtiden (for eksempel i Sogn og Fjordane). Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging er laget for å motvirke en transportgenererende utbyggingsstruktur. De gjelder som retningslinjer for planlegging på alle nivåer, dvs. ikke bare for lokal arealplanlegging, men også for den regionale planleggingen (fylkesplanleggingen). Formålet er todelt. For det første skal de tjene som retningsgivende prinsipper for planlegging. For det andre skal de tjene som innsigelsesinstrument for myndighetene mot innholdet i slik planlegging og de plansammenhenger enkeltstående etableringer inngår i. Retningslinjene omfatter ti hovedprinsipper (etter Høyen 1993):

1. Det skal være en samordnet planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem
2. Det skal legges vekt på løsninger som gir korte avstander mellom funksjoner. Dette er det såkalte *avstandsstrukturprinsippet* for å motvirke unødige generering av transport

3. Det skal etableres klare grenser mellom bebygde områder og de såkalte LNF-områdene (Landbruk, Natur, Friluftsliv)
4. Inngrep i naturområder må samles mest mulig. Disse to prinsippene representerer det såkalte *inngrepsprinsippet*
5. Det skal legges vekt på økt konsentrasjon av utbygging. Dette er det såkalte *fortettingsprinsippet*
6. Ved utforming av boligområder og transportsystemer skal det tas hensyn til statlige normer og retningslinjer for lokal miljøkvalitet (det gjelder bl.a. normer for støy og luftforurensningskonsentrasjoner)
7. Gjennom utbyggingsmønsteret skal det tilrettelegges for bruk av kollektivtransport
8. Det skal legges til rette for sykkel som transportform, dvs. ikke bare som et transportmiddel for fritidsbruk. Disse to prinsippene representerer det såkalte *transportformprinsippet*
9. Tunge, transportgenererende etableringer av typen fornøylesparker skal gjøres til gjenstand for spesielle regionale helhetsvurderinger, og søkes lokalisert til viktige lenker for kollektivtransport
10. Spesielle etableringer som genererer tungtransport skal søkes lokalisert til jernbane, havner, hovedvegnett o.l. Disse to prinsippene representerer det såkalte *lokaliseringsprinsippet* for større enkeltetableringer.

Det er prinsipper som gir en klar relevans for spørsmålet om å bringe etableringer i reiselivet innenfor rammen av en samordnet areal- og transportplanlegging. Med grunnlag i noen case-studier bør det være av interesse å undersøke nærmere hvordan dette kan gjennomføres for ulike typer etableringer. Her er det dessuten en del erfaringer å hente fra andre land, i første rekke Nederland.

«Konsekvensutredninger» - ikke viktig?

Plan- og bygningsloven hjemler gjennom forskrift krav om konsekvensutredninger (KU), og fra 1. januar 1997 er forskriften endret som følge av EØS-avtalen slik at det også kan kreves KU for større reiselivsprosjekter. Slike analyser har ikke vært brukt innen reiselivet i Norge hittil, med unntak av større transport- eller samferdselsprosjekt. Forskriftene lister opp seks nærmere definerte utbyggingstiltak der det *kan* kreves KU:

1. skianlegg, bobsleighbaner og skiheiser samt anlegg til framstilling av kunstig snø
2. småbåthavner
3. feriebyer, hotell- eller hyttekomplekser og anlegg i tilknytting til disse
4. aktivitetssentre, lekeland, badeland ol
5. golfbaner på 9 hull eller mer

## 6. campingplasser eller oppstillingsplass for husvogner, tilhengere etc for 200 enheter eller mer

De nye kravene til KU vil imidlertid neppe i større grad påvirke reiselivsutviklingen i en mer miljøvennlig retning. Kravene om konsekvensutredninger gjelder kun hvis investeringer i nye reiselivsanlegg er 50 millioner kroner eller mer (kategori 1-4). Så store vil nok de færreste utbyggingsprosjekt være innen en småskala næring som reiselivet. I tillegg kommer at en betydelig del av utviklingen innen reiselivet er knyttet til utvidelser av eksisterende bedrifter og anlegg, ikke til nye bedriftsetableringer. I andre land er regelverket tilpasset dette, med etablering av lavere terskelverdi for utvidelser før krav om KU oppstår. Etablering av slike spesialkrav for bruk ved utvidelser har også sammenheng med at bedrifter som ønsker det kan omgå krav om KU ved å dele utvidelser opp i flere adskilte utbygginger, som hver enkelt er for små til å utløse kravet om KU. I hvilken grad KU-regelverket i praksis vil bli tatt i bruk, og vil kunne bidra med bedre informasjon om miljøkonsekvenser av større reiselivsprosjekt, gjenstår derfor å se. Et forhold som likevel vil kunne få praktiske konsekvenser i en reiselivssammenheng er at det nye regelverket innfører et krav om KU hvis det er planer om reiselivsprosjekt innen nærområdene til større naturvernområder. I vårt case-område er det for eksempel påvist at denne nyordningen kan få vesentlig betydning for forvaltningen av randsonene rundt Jostedalsbreen nasjonalpark. Kravet innebærer i praksis innføring av en buffersone rundt verneområdet, med en gradvis overgang fra «totalt» vern innenfor nasjonalparkgrensene til «delvis» vern mot nye utbygginger og utvidelser av eksisterende reiselivsanlegg rundt nasjonalparken.

### *Områdevern - også positivt for reiselivet?*

Arealplanlegging har vært et sentralt element ved den nasjonale miljøstrategien de siste 10-15 årene. Et viktig satsingsfelt er å etablere ulike typer av verneområder, som enten gir miljøinteressene enerett eller fortrinnsrett ved arealanvendelse. Denne form for vernestrategi har hatt form av at nasjonale myndigheter har etablert større verneområder (nasjonalparker og landskapsvernområder), hvor andre arealinteresser er underlagt restriksjoner. Samtidig har det foregått betydelige regionale verneprosesser på fylkesnivå med utvelgning av tematiske verneområder for å sikre viktige skog-, sjøfugl, våtmarks- og geologiske områder. De tematiske verneprosessene har etablert reservater og fuglefredningsområder hvor restriksjonene for andre interessers arealbruk vanligvis er strenge eller hvor miljøinteressene har etablert en enerett til arealanvendelsen. Det er dessuten gjennomført omfattende prosesser hvor vassdrag er varig vernet mot kraftutbygging.



Forvaltning av nasjonalparkene er i utgangspunktet et statlig ansvar, selv om det ved flere anledninger har blitt tatt til orde for å overføre forvaltningsmyndigheten til lokale myndigheter. Det er lagt opp til samarbeid med blant annet lokale myndigheter gjennom utarbeiding av egne forvaltningsplaner for hver enkelt nasjonalpark. Nasjonalparkforvaltningen har ansvar for å ivareta reiselivsinteressene så langt vernebestemmelsene tillater det. I praksis vil dette dreie seg om tillatelse til ulike former for ferdsel i nasjonalparken.

Etablering av verneområder kan påvirke reiselivet positivt og negativt økonomisk. Vern kan føre til restriksjoner på dagens bruk og begrense framtidige utviklingsmuligheter. Fra næringsens side har det blitt pekt på at etableringen av verneområder kan hindrer nye former for reiseliv, slik at næringsens aktivitet blir «frost fast» til den form og teknologi det har på vernetidspunktet. En undersøkelse fra Rondane nasjonalpark underbygger imidlertid ikke denne påstanden. Etableringen av nasjonalparken har i seg selv ikke medført begrensninger for utviklingen av turisthyttene. Utviklingen har vært en prosess preget av mange små skritt, med gradvise utvidelser og standardheving av hyttene, en gradvis forbedring av veistandarden inne i parken, og noe friere bruk av veien med blant annet kjøretillatelse for funksjonshemmede (Elsrud 1994). En annen direkte effekt for reiselivet av vernetiltak er eventuelle restriksjoner i randsonene, enten det gjelder fritidsbruk av randsonene innen en nasjonalpark eller reiselivsprosjekt i tilgrensende områder utenfor en park. Like fullt konkluderer den samme undersøkelsen i Rondane nasjonalpark at etableringen av nasjonalparken neppe har hatt effekter på arealanvendelsen i randsonene rundt parken. Det aller meste av turistutbyggingen og av private hytter i områdene rundt ville ha kommet uansett.

Det er et mål for myndighetene at den nærmere bruken av arealene som inngår i et verneområde skal reguleres gjennom en forvaltningsplan. Bruken av tilgrensende områder utenfor kan en styre via arealbruksplaner som del av kommuneplan, eller i spesielle tilfelle ved hjelp av reguleringsplaner. I vårt case-område er det for Jostedalsbreen nasjonalpark utarbeidet en forvaltningsplan, hvor områdene inne i parken er delt inn i fire soner:

- spesiell vernesone
- sone uten tilrettelegging
- brukssone
- sone med spesiell tilrettelegging

Fordi Stryn kommune ikke har vedtatt en bindende arealplan inneholder forvaltningsplanen også en soneinndeling for områdene som grenser inn til parken. Denne delen av forvaltningsplanen er en tilråding til kommunene om hvordan tilgrensende områder kan tas vare på.

Så langt kan det synes som om norske myndigheter har ført en varierende og delvis uklar praksis i sin forvaltning av nasjonalparkene i forhold til reiselivets interesser, mens for eksempel vårt naboland Finland har kommet lengre i å konkretisere hvordan nasjonalparkene skal brukes med hensyn til teltning, båtbruk, ferdsel osv (Engesæter og Vistad 1996). Hovedprinsippet i de norske nasjonalparkene er at den frie ferdselsretten gjelder for ikke-motorisert fritidsbruk av områdene. Verneforvaltningen har en bevisplikt av miljøskader for å kunne gripe inn og kan kun begrense ferdselen til fots i avgrensede tidsrom og områder. Sportsarrangement og kommersiell turvirksomhet er imidlertid regulert. Teltning innenfor visse soner rundt turisthytter inne i parkene er også regulert med en brukeravgift. For øvrig er det ingen brukeravgifter i norske verneområder på fastlandet. Etableringen av de norske nasjonalparkene har ikke vært til hinder for drift av eksisterende turisthytter inne i områdene. Vernereglene har imidlertid begrenset utbygging av nye hytter og medført restriksjoner på driften, spesielt på motorisert transport av turister inn til hyttene. Motorisert transport av driftsmidler inn til hyttene er i mindre grad hindret, med støypproblem og skadevirkning på vegetasjon i enkelte nasjonalparker som følge. I vår største nasjonalpark - Hardangervidda nasjonalpark - har det vært store konflikter knyttet til ferdsel, blant annet i form av store terrenginngrep som følge av at lokalbefolkningen har rustet opp gamle ferdselsveier til moderne anleggsvei standard. Samtidig føler lokalbefolkningen seg forskjellsbehandlet, ved det de opplever som en restriktiv holdning til lokalbefolkningens ønske om kjøring i forbindelse med jakt og fiske, og en liberal holdning til transport i forbindelse med drift av turistforeningens hytter (Glosvik og Olsen 1996).

I forslag til nye generelle nasjonalparkbestemmelser er det foreslått en innstramming av den almene ferdselsretten med forbud mot organisert bruk av nasjonalparken i kommersielt øyemed (NOU 1986:13). Direktoratet for naturforvaltning har tatt initiativet til å få laget forvaltningsplaner for samtlige nasjonalparker med en firedelt soneinndeling tilsvarende det som nå er gjort i Jostedalen nasjonalpark (Direktoratet for naturforvaltning 1995). Det er særlig i den siste sonekategorien - sone med spesiell tilrettelegging og inngrep - det er aktuelt å legge forholdene spesielt til rette for ferdsel, herunder tiltak rettet spesielt inn mot reiselivet. Direktoratet sier samtidig at «*til vanleg høyrer slike område ikkje heime innafør nasjonalparkar*» (Op. cit, s. 77). I «brukssona» vil det bli lagt opp til såkalt «enkelt» friluftsliv.

Selv om Miljøverndepartementet ønsker et generelt forbud mot kommersiell utnytting av nasjonalparker i form av organiserte turer, er det åpnet for en viss markedsføring for reiselivsformål av enkelte nasjonalparker: Jostedalsbreen, Stabbursdalen, Femundsmarka, Reise, Hardangervidda,

Rondane, Jotunheimen, Dovrefjell og Saltefjell-Svartisen nasjonalparker (Op. cit). Den status som et vern har, kan være et kvalitetsstempel som tiltrekker flere turister til et verneområde og områdene rundt. Denne «honningkrukke-effekten» har erfaringsmessig vært vesentlig i områdene rundt amerikanske nasjonalparker, med betydelig etablering av reiselivsbedrifter ved innfallsportene til de mest attraktive parkene. Med etableringene følger imidlertid arealpress og andre former for miljøproblem i tettstedene, og innen deler av parkene. Mye av turistpresset i USA er imidlertid knyttet til betydelige veisystemer inne i parkene og stor tilstrømning med privatbil, noe som ikke forekommer i norske nasjonalparker. Undersøkelser tyder imidlertid på at honningkrukke-effekten antakelig ikke er så stor i Norge. Kun 20 prosent av de tilreisende i randsonen oppga i en undersøkelse at nasjonalparken i Rondane var en vesentlig attraksjon for dem (Iversen 1981). En medvirkende årsak kan være at det er innført visse markedsføringsrestriksjoner for reiselivsbedrifter i randsonene, som begrenser bedriftenes mulighet til å bruke parkene som trekkplaster i sin markedsføring. Denne regelen gjelder generelt for reiselivsbedrifter i nærheten av norske nasjonalparker. En undersøkelse gjennomført 10 år etter at Hardangervidda nasjonalpark ble etablert, viste at den tradisjonelle formen for turisme og fjernrekreasjon<sup>23</sup> innen dette verneområdet ikke hadde økt i omfang etter at nasjonalparken var etablert, mens nye typer av fjellvandrere var kommet til (Teigland 1982). Årsaken til stagnasjonen og endringene i bruksmønsteret er trolig generelle endringer i ferievaner og samfunnsliv på 1970-tallet (Teigland 1984). Det var med andre ord ikke-planlagte generelle endringer, og ikke vernetiltaket i seg selv, som var vesentlig for de meget begrensede honningkrukke-effektene som ble observert.

Den økonomiske effekten av norske verneområder via økt tilstrømning av utenlandske turister, kan også være meget begrenset. En undersøkelse fra et verneområde i en turistmessig viktig del av landet (Indre Sogn) viser at den meget korte brukssesongen er en vesentlig forklaring på lave inntekter og lav lønnsomhet i den utmarksbaserte turistvirksomhet (Teigland 1988). Den korte sesongen, og fravær av bilturisme inne i de norske nasjonalparkene, understreker at nordamerikanske erfaringer med honningkrukke-effekter innen turistsektoren neppe kan overføres til Norge uten videre. Det gjelder både omfanget av problemer og forventninger om økonomiske effekter for næringen. Det relativt sett lave konfliktnivået knyttet til ferdselsvolumet og miljøproblemer generelt sammenlignet med forholdene i USA kan forklare hvorfor egne forvaltningsplaner, med soneinndeling og overvåking, er nye virkemidler som først er tatt i bruk ganske nylig i Norge.

En nyvinning som likevel kan være med på å legge grunnlaget for en viss honningkrukke-effekt, er de nyopprettede nasjonalparksentrene. Dette er

---

<sup>23</sup> Dvs langveisfarende ski- og fotturister som bruker DNTs rutenett.

egne informasjonssentre etablert ved noen sentrale nasjonalparker og verneområder de siste årene. I vårt case-område befant det seg ett av i alt tre nasjonalparksentre knyttet til Jostedalen nasjonalparksenter. Det foreligger få vurderinger av effektene av slike virkemidler, men det er rimelig å forvente at nasjonalparksentrene kan fungere som et grunnlag for tilgrensende turistsatsinger. I tillegg til at nasjonalparksentrene i seg selv også er en reiselivsbedrift, vil de kunne tilrettelegge informasjon og bruk av nasjonalparken i reiselivssammenheng i samarbeid med andre reiselivsbedrifter (for eksempel arrangere guidede turer for gjester ved de lokale hotellene).

### *En «uregulert» næring?*

Reguleringer med relevans for bærekraftproblematikken vil omfatte konsesjonsbestemmelser knyttet til etablering (regulering av etableringsrett og -størrelse), konsesjonsbestemmelser knyttet til forurensningsloven og regulering av adferd med hjemmel i miljøvernlovgivningen (de mest relevante i denne sammenhengen er naturvernloven, lov om motorferdsel i utmark, friluftsløven, viltloven og innlandsfiske-loven). Som et overbyggende verktøy på forurensningssiden har myndighetene innført prinsippet om internkontroll, der all offentlig og privat virksomhet er pålagt å innføre et internkontrollsystem som skal dokumentere at virksomhetene etterfølger relevante statlige lover og pålegg.

Miljøvernarbeidet de siste 20 årene har i stor grad vært fokusert på de store utslippene. Da Statens forurensningstilsyn (SFT) i 1984 delte inn industrien i fire kontrollklasser, identifiserte de om lag 1550 virksomheter som trengte tilsyn (Søyland 1994). Av disse hørte om lag 50 til gruppen som skulle inspiseres én gang per år (kontrollgruppe 1), mens om lag 1000 skal inspiseres etter behov (kontrollgruppe 4). I praksis betyr dette liten eller ingen kontakt mellom bedrifter i kontrollgruppe 4 og offentlige miljøvernmyndigheter. Kontrollgruppe 4 samt de virksomheter som ikke er omfattet av kontrollklassene, opplever derfor at de har få eller ingen pålagte miljøkrav å forholde seg til. Få, om ikke alle reiselivsbedrifter i Norge faller utenfor de 1550 bedrifter som er klassifisert av SFT. Det er i hovedsak kommunale myndigheter som er forurensningsmyndighet overfor reiselivet, i egenskap av myndighet for godkjenning av kloakkutslipp. Når vi i tillegg tar hensyn til at kommunale myndigheter ofte har en dårlig oppfølging av de krav de pålegger bedrifter som er koblet til det kommunale kloakksystemet, framstår reiselivet som en næring som i liten grad er regulert når det gjelder forurensningsspørsmål, og tilsvarende sjelden eller aldri utsatt for kontroll av offentlige myndigheter.

Like fullt gjelder internkontrollforskriften etter forurensningsloven også for reiselivet. Noe av bakgrunnen for å innføre forskriften i 1992 var å fange

opp de bedrifter som falt utenfor det ordinære konsesjonssystemet. Det har imidlertid vist seg at forskriften i liten grad er fulgt opp i de ikke-konsesjonsbelagte bedriftene, særlig gjelder dette i de små- og mellomstore bedrifter (Andersen 1996, Saksvik 1996). Dette bildet vil vi også tro gjelder generelt for reiselivets del. I vår undersøkelse i Nordfjord var det bare én bedrift som hadde utviklet denne formen for interne systemer. Sommerskisenteret i Stryn har imidlertid en intern kvalitetskontroll hvor renslighet og søppel er et viktig punkt - blant annet på grunn av at markedsundersøkelser blant kundene har vist at renslighet er/var en svakhet ved sommerskitilbudet, sammen med visuelt uheldige naturinngrep ved anlegget (Andersen og Johnsen 1996).

Et problem med reguleringer som miljøpolitisk virkemiddel innenfor reiselivet, er at det tar tid før regelverket blir tilpasset teknologiske endringer og nye reiselivsfenomen. Bruken av ulike kjemikalier eller tilsetningsstoffer for å påvirke snøkvaliteten er et eksempel på dette problemet. Det har vært store diskusjoner om hvilke typer kjemikalier man skulle bruke, og miljøeffekten av de ulike kjemikaliene. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sendte i august 1995 en henvendelse til SFT om dette miljøproblemet, men SFT mener slike saker bør håndteres lokalt av fylkesmannen og ikke som en SFT-sak (Andersen og Johnsen 1996). Inntil myndighetene blir enige seg i mellom om hvor forvaltningsansvaret ligger, og hvordan problemet skal reguleres, foregår denne aktiviteten i uregulert form.

Norske miljøvernmyndigheter har tradisjonelt vært tilbakeholden med å kombinere rollen som kontrollør og veileder, i motsetning til hva vi for eksempel finner innenfor landbruksforvaltningen. Dette har i mange tilfeller blitt opplevd som frustrerende fra de tilsynsbelagte virksomhetene. En generell mangel på offentlig veiledning om hvordan næringslivet generelt skal forholde seg til miljøutfordringene, gjorde at Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn i samarbeid med Næringslivets Hovedorganisasjon, Landsorganisasjonen, Kommunenes Sentralforbund og Norges Naturvernforbund i 1991 gikk sammen om å etablere programmet Grønt Arbeidsliv. Dette ble i 1995 videreført gjennom GRIP-senter. GRIP skal utvikle, prøve ut og stimulere til at tiltak og metoder blir tatt i bruk som kan hjelpe offentlig og privat virksomhet til å bli mer miljøvennlig. GRIP skal med andre ord ikke selv drive med direkte veiledning, men utvikle veiledningsmateriale - i form av såkalte GRIP-håndbøker - som konsulenter og virksomhetene selv kan ta i bruk. Av spesiell interesse for reiselivet har GRIP utviklet en håndbok om miljøvennlig drift av hoteller (GRIP 1995) og en håndbok om sykkelturnering (GRIP 1996).

Ved inngåelsen av EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å tilpasse seg EU-direktiver for reiselivet. Av størst betydning er pakkereisedirektivet.

Pakkereisedirektivet regulerer rettsforholdet mellom kjøper av en pakkereise og reisearrangøren eller formidleren. Det inneholder hovedsakelig bestemmelser av kjøpsrettslig art som prisavslag, erstatning, oppheving og informasjon før avreise. Mest interessant i vår sammenheng er bestemmelsen om reisegaranti, som enkelt sagt medfører at reisearrangøren må holde det han lover. Den sterke satsingen på profilering av ren og urørt norsk natur overfor utenlandske turister kan tenkes å medføre krav om erstatning, hvis et konkret reisemål ikke holder mål som følge av at selve attraksjonen ikke er så «ren og uberørt» som reklamert. Det er òg mulig å se for seg at næringsutøvere som ikke tar tilstrekkelige miljøhensyn kan bli rammet av bestemmelsen, hvis det ut fra omtalen av produktet er rimelig å forvente at utøveren burde ta særlige miljøhensyn. Slik sett kan pakkereisedirektivet indirekte være en drivkraft i forhold til utviklingen av det miljøbaserte og til en viss grad også det miljøtilpassede reiselivet.

### 3.3. Regionale og lokale myndigheters rolle

#### *Regionale myndigheter med svakt miljøperspektiv?*

På regionalt nivå er det Fylkesmannen ved landbruksavdelinga og Fylkeskommunen ved næringsavdelinga som er de mest relevante i forhold til styring av og tilrettelegging for reiselivet. Fra 1. januar 1997 er de regionale SND kontorene igjen lagt inn under SND sentralt, og dermed formelt koblet løs fra fylkeskommunen. Norsk virkemiddelpolitikk generelt i forhold til reiselivet har så langt vært dominert av troen på at regional og lokal offentlig planlegging - ofte kombinert med statlig finansierte tilskudd - er det beste verktøyet for å styre reiselivsutviklingen. Vår undersøkelse i Nordfjordregionen bekrefter dette inntrykket (Teigland 1997).

På regionalt nivå er det tre typer virkemidler som framstår som sentrale i forhold til reiselivet: Offentlig samfunnsplanlegging, arealplanlegging og økonomiske tilskuddsordninger. Vår studie av forholdene i Sogn og Fjordane viser at det er uklart i hvilken grad miljøhensyn har fått innpass i forhold til disse tre virkemiddelkategoriene. Hva som menes med bærekraftig utvikling i reiselivssammenheng er ikke avklart, selv om det henvises til begrepet i noen sammenhenger. Miljøkrav som skal stilles til reiselivsbedrifter og organisasjoner for å få økonomisk støtte er også i liten grad konkretisert ut over generelle henvisninger. Mens vår kunnskapsoversikt (Teigland og Holden 1996) viste at fastsetting av kvalitetsstandarder er et sentralt virkemiddel i plansammenheng internasjonalt, er det hverken i fylkeskommunens planer eller fra statlig hold på regional nivå etablert noen kvalitetsstandarder for reiselivsutviklingen - hverken i form av maksimumsgrenser for utbygging, og/eller

minimumsstandarder for beliggenhet, helse, sanitære forhold, service, sikkerhet med videre (Teigland 1997).

Den gjeldende næringsplanen for Sogn og Fjordane Fylkeskommune som dekker perioden 1995-98, er inndelt i et generelt strategidokument og årlige handlingsprogram med et eget programområde for reiselivsutvikling. I planprosessene har en lagt vekt på partnerskap med reiselivsnæringen, som derfor har deltatt aktivt med egne innstillinger. Innholdet i disse planprosessene viser imidlertid at et miljøperspektiv i hovedsak fortsatt bare er til stede på et overordnet nivå. Strategidokumentet presenterer både et miljøbasert og miljøtilpasset syn på reiselivets miljøutfordringer. I strategidokumentet er naturen i fylket sett på som ressursgrunnet for reiselivsnæringens satsing. Fylkeskommunen legger også vekt på at det offentlige har et særlig ansvar for en bærekraftig utvikling, beskrevet som at den økonomiske veksten ikke skal føre til miljøbelastninger som overstiger naturens bæreevne.

#### *Kommunene - et skritt videre i miljøforståelse?*

Kommunal bruk av virkemidler overfor reiselivet er mer sammensatt og forskjellige enn hva som gjelder på regionalt nivå. Også her er det likevel planlegging - herunder arealplanlegging - og i noe mindre grad bruk av økonomiske virkemidler som går igjen. Samfunnsplanlegging skjer både kommunalt og interkommunalt, dels som egne reiselivsplaner, som del av den øvrige strategiske næringsplanleggingen eller som del av kommuneplanlegging og den generelle virksomhetsplanleggingen.

Et hovedproblem i mange lokalsamfunn har vært og er at reiselivets påvirkninger av miljøet består av mange små endringer, men som samlet sett kan ha store miljøeffekter. Slike marginale enkeltendringer med store sumeffekter er det vanskelig både å ha oversikt over og å styre lokalt. Mangelfulle styringsverktøy har vært et generelt problem for lokalpolitikere innen miljøpolitikken, samtidig som eventuelle forebyggende eller avbøtende tiltak har stilt lokale myndigheter overfor vanskelige valg mellom ulike hensyn, hvor arbeidsplasser og miljøhensyn inngår. Mange reiselivsbedrifter har en svak økonomi med liten egenkapital og små personellmessige ressurser til å prioritere miljøvernarbeid, noe som i mange sammenhenger gjør det særlig vanskelig å prioritere miljøhensyn lokalt når disse er i konflikt med næringsinteresser innenfor reiselivet.

I 1991 kom den første stortingsmeldingen om kommunalt miljøvern, og med den ble MIK-reformen innført (MIK = Miljøvern i kommunene). Kommunalt miljøvernarbeid har blitt styrket gjennom statlig finansiert oppbygging av en egen kommunal miljøkompetanse. I perioden 1988-96 ga staten øremerkede tilskudd til finansiering av kommunale

miljøvernlederstillinger. Kommunene har i den samme perioden opprettet ulike former for miljøvernutvalg - enten som selvstendige utvalg eller ved å legge ansvaret til eksisterende utvalg - og utarbeidet overordnede planer på miljøvernområdet, enten som egne frittstående planer (såkalte Miljø- og naturressursprogram) eller som del av kommuneplanen. I sin strategi for å utvikle Stryn som reisemål er satsing på miljø ført opp som én av fem komponenter (etter sesongutviding og utvikling av bedre aktivitets- og opplevelsestilbud). Den overordna målsetning er (Stryn Reiseliv 1996):

*«å gjere Stryn til eit attraktivt bu- og opplevingsområde for tilreisande.....Stryn skal utvikle seg til å bli eit av dei fremste reisemåla i Norge innan temaet 'grønn turisme' ..... Det må stillast miljøvernkrav til all form for produktutvikling og utbygging. Grønn turisme stiller også krav til enkeltbedrifter om å vere miljøbevist i den daglege drifta. Eit område som profilerer seg som 'grønt', må også vere klar over at ein er svært følsomme overfor eksterne truslar som sur nedbør, atomavfall (Tsjernobyl) og kvalkampen».*

Sitatet antyder både en miljøbasert og miljøtilpasset reiselivsutvikling, der ambisjonene strekker seg ut over det å tilfredstille gjeldende statlige minimumskrav på miljøområdet. Denne politikken er så vidt vi har kjennskap til ikke fulgt opp mer konkret i virkemiddelsammenheng fra kommunens side.

*Regionalt nivå - i hovedsak forvaltere av statlige lån og tilskudd?*

På regionalt og lokalt nivå er det i hovedsak tilskudd og låneordninger som utgjør de økonomiske virkemidlene. På lokalt nivå blir reiselivet også berørt av kommunale avgifter for vann-, avløps- og renovasjonstjenester. På regionalt og lokalt nivå sett under ett er det likevel statlige midler som utgjør den største delen av lån og tilskudd til reiselivet. Vår undersøkelse fra Nordfjord viste for eksempel at statlige midler fra SND og BU-midlene står for om lag 80 prosent av den samlede innsatsen over offentlige budsjetter, med SND-midlene som de klart dominerende (70 prosent). Kommunale midler bidro i 1995 bare med i underkant av 10 prosent (se tabellen under).

**Tabell F** Tildeling av offentlige lån og tilskudd regionalt overfor reiselivet i Reisemål Nordfjord 1995, millioner kroner og prosent i parantes (Holden 1997)

Tilskudd	Lån	Sum
----------	-----	-----



Fra statlige organ (SND + BU <sup>24</sup> )	4,0	17,0	21,0 (40%)
Statens vegkontor <sup>25</sup>	6,5	0	6,5 (12%)
Fra fylkeskommunen (SND + BU)	7,2	11,9	19,1 (36%)
Andre fylkeskommunale tilskudd	1,3	0	1,3 (2%)
Kommunale midler	4,6	0	4,6 (9%)
<b>Sum</b>	<b>23,6</b>	<b>28,9</b>	<b>52,5 (100%)</b>

Om virkemidler for et miljøtilpasset reiseliv står følgende i strategidokumentet med referanse til bruk av bygdeutviklingsmidlene (Sogn og Fjordane Fylkeskommune 1995):

*«Miljøomsyn skal alltid takast med i vurderingane for næringsmessig utvikling, med bærekraftig utvikling som hovudsiktemål. Einskildtiltak må avklara sitt tilhøve til pålagte miljøtiltak for å komme i søkjarposisjon for BU-midlar. Alle tiltak med positiv miljøprofil vil også ha ei føremun ved prioriteringane».*

Retningslinjene tar utgangspunkt i at omsøkte tiltak må oppfylle gjeldende minstestandarder på miljøområdet, men signaliserer også at andre og miljømessig sett mer ambisiøse hensyn kan bli lagt inn i vurderingene. Det er imidlertid ikke avklart hvordan man konkret ønsker å ta hensyn til «bærekraftig utvikling» eller en «positiv miljøprofil». Det er ikke gjort studier av hvordan disse retningslinjene blir fulgt opp i praktisk politikk. Sogn og Fjordane Fylkeskommune har utdypet sin virkemiddelpolitikk nærmere for SND/BU-midlenes del i 1996, med retningslinjer også for samordning av økonomiske virkemidler overfor reiselivet. Miljøperspektivet har likevel ikke blitt klarlagt bedre, ut over en generell henvisning til estetiske hensyn (Sogn og Fjordane Fylkeskommune 1996, under kapittel 3.3.9):

*«Ein føresetnad for engasjement vil (være) grundig vurdering/planlegging i høve til landskap, lokal byggeskikk og estetikk».*

Offentlige støttemidler overfor reiselivet har i stor grad rettet seg inn mot investeringsstøtte, med det resultatet at kapasiteten har økt tilsvarende. Vår undersøkelse fra Nordfjord bekrefter dette bildet. Kun 10 prosent av offentlige støttemidler var i 1995 rettet mot mer kunnskapsrelaterte tiltak, som kompetanseoppbygging, produkt- og bedriftsutvikling, markedsføring, informasjon, samarbeidstiltak og utredning. Av mer «myke» tiltak fikk markedsføring, informasjon og samarbeidstiltak omtrent like mye økonomisk støtte som produkt- og bedriftsutvikling (3 prosent hver). Midler til kompetanseutvikling og utredninger utgjorde kun 1 prosent hver av den

<sup>24</sup> 98 prosent av lån og tilskudd tildelt fra statlige nivå var SND-midler.

<sup>25</sup> «Miljøgateprosjekt» i Stryn

samlede støtten i 1995 (Holden 1996). I den grad manglende kunnskap og kompetanse er en begrensende faktor for næringens engasjement på miljøområdet framstår den lave prioriteringen av støtte til kompetanseutvikling som problematisk. Vår undersøkelse antyder at investeringsstøtte i hovedsak går til utvidelse, standardheving og nyanlegg innenfor overnattings- og serveringstilbud, mens mindre av den offentlige støtten gis til aktivitets- og opplevelsestilbud (Holden 1996). Sterk satsing på kapasitetsutvidelse - særlig innenfor overnattingssektoren - uten at dette reelt settes i sammenheng med miljøhensyn, vil lett kunne føre til økte miljøproblemer. Videre er det naturlig å tro at det ut fra miljøhensyn er behov for en større innsats i forhold til aktivitets- og opplevelsestilbud for å gjøre disse bedre tilpasset miljøhensyn.

Det er òg en tendens at bruk av SND-midler i større grad enn BU-midler er konsentrert geografisk. Vår undersøkelse viste for eksempel at 96 prosent av SND-midlene anvendt innenfor Nordfjordregionen<sup>26</sup> ble kanalisert til Stryn kommune, som fra før hadde om lag 75 prosent av gjestedøgnene i regionen. Tilsvarende tall for bruk av BU-midlene viser at 50 prosent av midlene i 1995 ble brukt i Stryn. Ut fra et næringssynspunkt kan det synes fornuftig å konsentrere satsingen geografisk, mens dette kan være problematisk ut fra et miljøstandpunkt - i alle fall gitt at det ikke er innarbeidet klarere miljøkrav som fanger opp sumeffekter og effekter av lokalisering av bedriftene.

*Kommunene* disponerer egne næringsfond, dels finansiert over Kommunal- og Arbeidsdepartementets budsjett, og dels via erstatninger for kraftutbyggingsprosjekt i kommunene. De midlene kommunene selv disponerer over er små sammenlignet med midler tildelt fra regionalt og nasjonalt nivå. Det er vanskelig å si noe generelt om kommunal bruk av tilskudds- og låneordninger overfor reiselivet, og i hvilken grad denne bruken er knyttet opp mot miljøhensyn.

### *Lokal og regional arealplanlegging*

Verdens Turistorganisasjon har lagt betydelig vekt på lokal planlegging i sin veiledning for bærekraftig turistutvikling (WTO 1993). Viktige virkemidler i planprosessene er bruk av arealsoner, kvalitetsstandarder og lokal medvirkning for å sikre høy miljøkvalitet. Formålet med arealsoneringen er å skjermesårbar naturområder og kulturminner, og konsentrere turistanlegg til områder som tåler inngrep og har mulighet for tilstrekkelig infrastruktur. Innen ulike arealsoner kan myndighetene etablere kvalitetsstandarder, som setter grenser for maksimum tetthet og høyde på

---

<sup>26</sup> I denne sammenhengen består Nordfjordregionen av kommunene Selje, Eid, Hornindal, Stryn, Gloppen og Bremanger.

bygninger, turister/senger per arealenhet av friområder, og/eller minimumsstandarder for beliggenhet (avstand fra strandområder) eller helse, sanitære forhold, service og sikkerhet med mere. Ved hjelp av sonering er det også mulig å få til en gradvis turistutbygging slik at en kan overvåke om det oppstår miljøeffekter, for eventuelt å gripe inn og endre utviklingen for å forhindre problem.

Arealsonering er brukt også i Sogn og Fjordane fylke, både ved planlegging av store naturvernområder, tematiske verneplaner og av nasjonalt/regionalt viktige friluftsområder. Men fylkets utvelgning av geografiske områder for turistmessig satsing, som i og for seg er et eksempel på arealsonering, har neppe foregått ut fra miljøhensyn (Teigland 1997). Den miljømotiverte arealplanlegging som er registrert i Nordfjordregionen og Stryn spesielt, foregår først og fremst med stat og fylkeskommune som hovedaktører. På regionalt nivå er det staten som legger hovedpremissene for arealplanlegging etter naturvernloven, mens det er fylkeskommunen som har en hovedrolle når det gjelder friluftslivsspørsmål. Friluftslivplanlegging skjer ved at fylkeskommunen - i dialog med statlige og lokale myndigheter - prioriterer regionalt viktige friluftsområder, og prioriterer statlige midler for sikring av områder med utgangspunkt i de fylkeskommunale friluftslivplanene. Kommunene kan i tillegg søke om statlig medfinansiering for å sikre lokalt verdifulle friluftsområder. Lokal arealplanlegging for å styre reiselivsutviklingen i de resterende ikke-vernede områdene er i liten grad tatt i bruk. En medvirkende årsak kan være at det nåværende kommuneplansystemet er mangelfullt ved at plan- og bygningsloven ikke tillater kommunene å skille mellom landbruks-, naturvern- eller friluftslivinteresser på kommuneplannivå. Skal dette gjøres må kommunene ta i bruk reguleringsplaner, noe som kan utløse erstatningsansvar og derfor i liten grad blir brukt. Dette forholdet er også påpekt i Miljø- og naturressursplanen fra Stryn kommune som en viktig hindring i arbeidet med å avklare konflikter mellom reiselivet og verneinteresser (Andersen og Johnsen 1996).

I randsonene rundt vernede områder, der vernebestemmelsene tillater ferdsel, har kommunene en viktig rolle i å tilrettelegge for reiselivet på en måte som ikke undergraver verneformålet. Direktoratet for naturforvaltning (1996) har gitt generelle retningslinjer for hvordan kommunene kan ivareta slike hensyn. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har påpekt at presset på Briksdalsbreområdet, og større planer om utvidelse av parkeringsplass der, viser hvor viktig det er at kommunene sikrer seg styring med arealbruken gjennom juridisk bindende arealdel i kommuneplanen (Andersen og Johnsen 1996). Forvaltningsplanen for Jostedalen nasjonalpark har også tatt med anbefalinger om hvordan Stryn kommune bør sikre verneformålet gjennom bindende arealplaner i randsonen til nasjonalparken (Op. cit).

Den manglende viljen lokalt til å ta i bruk arealplanlegging som virkemiddel for å styre forholdet mellom reiseliv og miljø bekrefter internasjonal erfaring om at lokalsamfunn ikke benytter seg av de styringsverktøy som finnes (Teigland og Holden 1996). Det er mulig at en løsning er sterkere styringsmulighet på regionalt nivå. Regjeringens seneste framlegg om at fylkene skal få større styringsmulighet via fylkesplanleggingen er et skritt i den retningen. I St meld nr 58 (1996-97) «Om miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling» er det signalisert at staten ønsker å revidere plan- og bygningsloven for blant annet å se nærmere på muligheten til å skille mellom naturvern-, friluftsliv- og landbrukshensyn i kommuneplanen. Dette kan også være et bidrag i riktig retning.

### *Reguleringer*

I reiselivssammenheng er reguleringer brukt lokalt hovedsakelig i forhold til avløpsproblemer. Reguleringer av utslipp til vann fra stasjonære reiselivsanlegg er stort sett tatt godt hånd om av eksisterende ordninger. Større overnattingsbedrifter er ofte tilknyttet kommunalt avløpssystem. Ensomt liggende høyfjellshotell kan imidlertid være et vesentlig problem på grunn av behovet for individuelle kloakk løsninger. I vår case-undersøkelse var det to høyfjellshotell av denne typen. En av dem har ikke stor nok kapasitet på sin individuelle løsning, slik at ved toppbelastninger går kloakk direkte ut i et verna vassdrag. En annen har manglende kapasitet ved infiltrasjonsanlegg (Andersen og Johnsen 1996).

Forurensninger fra mobile og kombinerte transport- og overnattingstilbud, i form av bobiler og cruisebåter, er vanskelige å regulere gjennom påbud om fysiske tiltak lokalt. Utslipp til sjøen fra cruiseskipenes del er regulert ved klare forbud, men i praksis viser registreringene fra Nordfjord at det ikke alltid er like enkelt å bevise skyldsspørsmål (for eksempel ved oljesøl). Problemet her er med andre ord å få etablert et mer effektivt overvåkningssystem regionalt.

Et forslag fra en interdepartemental arbeidsgruppe om reguleringer av bobiltrafikken, med påbud om bruk av tilrettelagte camping- eller bobilplasser, ble lagt på is fra Miljøverndepartementet side i 1996 (Andersen og Johnsen 1996). Tanken var å stramme inn på adgangen til bobilparkering, med forbud mot å parkere i overnattingsøyemed både langs offentlig og privat vei. Kommunene skulle samtidig få adgang til å gjøre unntak fra forbudet innenfor bestemt områder. Kommunene ville med andre ord få ansvaret for å tilrettelegge særskilte bobilområder. Enkelte kommuner har i stedet med hjemmel i friluftsloven innført begrensninger av utfarten med bobiler til mye brukte områder. Et problem i den forbindelse er at mange av dem som blir berørt av slike lokale reguleringer hevder å ikke kjenne til regelverket (Op. cit). Som med andre former for reguleringer er

det viktig å kombinere med informasjon og tilrettelegging. Dette er også gjort i dette tilfellet med tilrettelegging av egne tømme­stasjoner for campingvogner og bobiler og informasjon til bobilene om hvor tømme­stasjonene befinner seg.

Lokale reguleringer av den type reiselivs­fenomen bobiler eller cruiseskip representerer kan gi utilsiktede omlokaliseringseffekter. Hvis reguleringene får høyere omfang enn hva bobilturister og cruiseprodusenter finner akseptabelt kan disse flytte sine aktiviteter til alternative områder. Et eksempel fra Nordfjord viser hvordan strengere krav til søppelmottak fra cruisebåter i Nordfjord førte med seg en omlokaliseringseffekt. På grunn av fare for spredning av sykdom fra utenlandske matvarer ble det stilt strengere krav til håndtering av avfallet, som igjen førte til økte søppelavgifter lokalt. Det har i sin tur ført til at søppelet nå blir sendt til andre steder (i Nord-Gudbrandsdalen) hvor miljøstandarder og gebyrer er lavere. Et forsøk på å løse et lokalt miljøproblem fra reiselivet i Nordfjord har med andre ord ført til flytting av problemet til et annet sted, og samtidig utløst et tilleggsproblem knyttet til økt transport av avfallet.

#### *Tilrettelegging og informasjon*

Det er en lang rekke former for tilrettelegging som er aktuelle og faktisk tatt i bruk innenfor reiselivet. På regionalt og lokalt nivå er det i hovedsak kommunene som er sentral i forhold til denne typen virkemidler, men både stat og fylkeskommune på regionalt nivå har tatt i bruk informasjon som et viktig virkemiddel. Informasjon kan i denne sammenhengen rette seg enten til kundene eller bedriftene i form av bedriftsrådgivning.

Kommunene har lange tradisjoner i tilrettelegging og informasjon i forhold til friluftsliv. Kartleggingen av miljørelaterte virkemidler i Nordfjord viser at flere tilretteleggingstiltak er tatt i bruk overfor bobilturister og andre typer av tilreisende. Tilretteleggingen av egne tilbud er dessuten fulgt opp med omfattende informasjon om hvor tilrettelagte overnattingsplasser finnes, både ved skilting fra veivesenets side og ved muntlig informasjon fra oppsøkende «patruljer».

Offentlig rådgivning overfor bedrifter i miljøspørsmål er lite utbredt i norsk sammenheng. Til tross for at kommunene har bygget opp en god kompetanse på miljøområdet, og i mange tilfeller også egne administrative og politiske enheter som skal håndtere næringsspørsmål, er det få eksempler på at miljø- og næringssiden i kommunene har etablert samarbeid om bedriftsrådgivning på miljøområdet. Byrkjeland (1997) betegner dette forholdet som en «kompetansekløft» mellom den kommunale miljø- og næringskompetansen. I vår case-undersøkelse var det ikke eksempler på etablerte rutiner for bedriftsrådgivning på miljøområdet, men det var satt i

gang et større prosjekt - delvis i tilknytning til vårt prosjekt - som innbefattet kompetanseheving på miljøområdet for et titalls deltagende reiselivsbedrifter. Det fins også flere eksempler på tilsvarende prosjekter der kommunen går i dialog med lokale reiselivsbedrifter for å utvikle bedriftene i mer miljøvennlig retning<sup>27</sup>. Det forsøket internasjonalt som trolig har kommet lengst i denne sammenheng er drevet fram av turistmyndighetene i South Devon i Storbritannia. Der har de etablert South Devon Green Tourism Initiative, som har utarbeidet praktiske rådgivningsopplegg for turistbedriftene i det å drive miljørevisjon og praktisk miljøtilpasning. De har tatt opp seks hovedtema (Archdale 1995): Energi, transport, innkjøp, avfall, helse og lokalt miljø. For hvert av temaene får bedriftene kortfattet og konkret informasjon med råd i form av tre sider per tema. En side om problemet, en side om revisjon og en side om hva de kan og bør gjøre for å redusere problemet.

### 3.4. Virkemidler og tiltak iverksatt av næringen selv

#### *Et mangfold av aktører*

Reiselivet er i hovedsak organisert gjennom to ulike former for organisasjoner: Medlemsorganisasjoner som skal fremme saker av næringspolitisk interesse overfor myndigheter og andre, og markedsførings- og produktutviklingsorganisasjoner. Økt internasjonalisering og større krav til produktutforming og tilgjengelighet har ført til stadig sterkere fokus på hvordan næringen skal organisere nødvendige fellestiltak innen produktutvikling og markedsføring. Tidligere var organisasjonslivet i reiselivet dominert av reiselivslag og -råd, med sterk tilknytning til henholdsvis kommunal og fylkeskommunal forvaltning. På sentralt nivå var Landslaget for Reiselivet i Norge et medlemskapsbasert fellesorgan for aktørene i reiselivet. I 1984 ble Landslaget for Reiselivet delt i et næringspolitisk organ (Norges Reiselivsråd, nedlagt i 1991) og et operativt organ, NORTRA. I de siste årene har myndighetene ønsket å vri organisasjonsmodellen i norsk reiseliv fra inndeling etter administrative grenser til en inndeling som er tilpasset de konkrete reisemålene. Det innebærer at markedsføring og profilering i større grad følger reiselivsproduktene, uavhengig av kommunale- og fylkeskommunale grenser. Tanken er at reiselivslag og -råd på sikt skal bli erstattet av landsdels- og destinasjonsselskap.

Figuren på neste side viser organiseringen av markedsføring og produktutvikling i norsk reiseliv. NORTRA og landsdelsselskapene driver

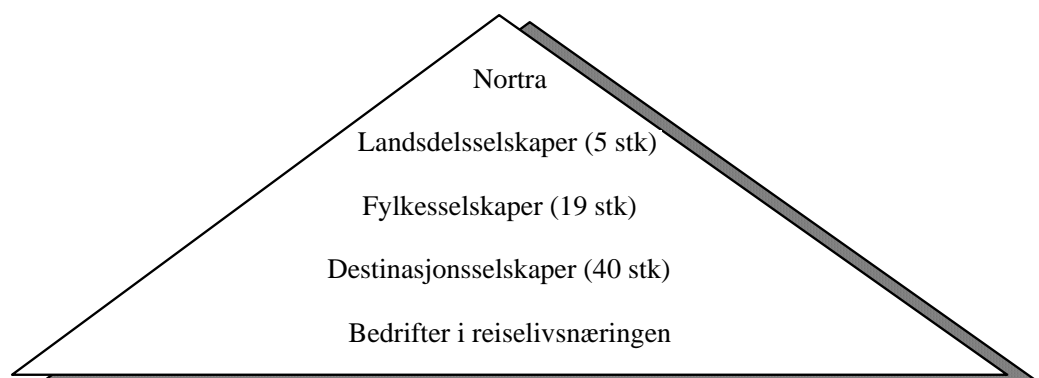
---

<sup>27</sup> I prosjektet «Bærekraftig lokalsamfunn» igangsatt av Statens forurensningstilsyn i syv kommuner, har for eksempel to av prosjektkommunene - Flora og Røros - delprosjekter som gjelder hvordan gjøre reiselivet mer miljøvennlig (Statens forurensningstilsyn 1996).

markedsføring, mens ansvaret for produktutviklingen ligger hos fylkesselskap, destinasjonsselskap og bedriftene. *NORTRA* er ment å ivareta næringens felles markedsføring på oppdrag av bedrifter, sammenslutninger og myndigheter, og derigjennom bidra til økt eksport. Myndighetene støtter dette arbeidet gjennom årlige bevilgninger til *NORTRA* over statsbudsjettet. I «Sats på reiseliv» (1993) legger departementet opp til en styrking av internasjonal markedsføring og profilering gjennom økte bevilgninger. *Landsdelsselskap* er aksjeselskap eid av næringen og fylkene innenfor et regionalt område på tvers av administrative grenser, såkalte profilområder. Landsdelsselskapene er ansvarlige for salgsfremmende tiltak og markedsføring, og for utvikling av en helhetlig produktprofil for området. Landsdelsselskapene er ment å overta oppgavene fra de tidligere reiselivsrådene. Det er per i dag etablert fem landsdelsselskap:

- Top of Europe Norway A/S (Finnmark, Troms, Nordland, Namdalen)
- Midt-Norsk Reiseliv A/S (Trøndelag)
- Fjord-Norge A/S (Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland)
- Olympia Utvikling Troll Park A/S (Hedmark, Oppland)
- Syd-Norge A/S (Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark)

*Destinasjonsselskap* er aksjeselskap eid av bedrifter og kommuner innenfor et naturlig produktområde. Destinasjonsselskapene er ansvarlig for produktutvikling og koordinering av innsats på reisemålet, samt kontakten med landsdelsselskapene. Destinasjonsselskapene er ment å overta oppgavene fra de tidligere reiselivslagene. I de fem utvalgte kongressbyene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø) kalles destinasjonsselskapene gjerne kongresselskap. Disse er mer fokusert på salg og markedsføring. Det er verdt å merke seg at det i noen kommuner fremdeles eksisterer reiselivslag som er eid av kommunen og/eller bedrifter. Disse drives da i noen tilfeller parallelt med destinasjonsselskap.



**Figur C** Organisering av markedsføring og produktutvikling i norsk reiselivsnæring

Seks *medlemsorganisasjoner* i reiselivsnæringen er organisert i Reiselivets Fellestråd. Hensikten er å ta opp og fremme saker av felles interesse. Reiselivets Fellestråd arbeider med tiltak rettet mot myndighetenes rammebetingelser og tiltak som kan bidra til å styrke lønnsomheten i bedriftene, slik som for eksempel kompetanse og produktutvikling. Rådet har også opprettet et eget miljøutvalg, som skal fungere som et kompetanseorgan i miljøspørsmål. Utvalget har også fått mandat til på eget initiativ å ta opp miljøspørsmål.

**Tabell G Medlemmer i Reiselivets Fellestråd**

Organisasjon	Bedriftstyper
Den Norske Reisebransjeforening (DNR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reisebyråer</li> <li>• Turarrangører</li> </ul>
Flyselskapenes Landsforening (FL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flyselskaper</li> <li>• Helikopterselskaper</li> </ul>
Reisebedriftenes Landsforening (RL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoteller</li> <li>• Restauranter</li> <li>• Campingplasser</li> </ul>
Norske Transportbedrifters Landsforening (NTL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transportselskaper for persontrafikk</li> <li>• Transportselskaper for godstrafikk</li> </ul>
Rederienes Landsforening (RLF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rederier i innenriks skipsfart (hurtigruter og ferjer)</li> </ul>
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO - holder rådets sekretariat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tjenestebedrifter</li> <li>• Håndverksbedrifter</li> <li>• Industribedrifter</li> </ul>

### *Selvregulering som miljøstrategi*

Logikken bak selvregulering er at bedriftene alltid vil være i forkant av offentlige reguleringer, fordi de gjennom forebyggende tiltak ønsker å skaffe seg fordeler i forhold til kommende miljøreguleringer. Samtidig regner man med at det er en markedsgevinst i å være langt framme på miljøområdet. Også regjeringen i Norge deler dette synet. Under omtalen av hovedlinjene i det nasjonale miljøvernarbeidet (kapittel 3) i stortingsmelding 58 (1996-97) om «Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling», beskriver regjeringen dette forholdet på følgende måte (Miljøverndepartementet 1997, s 30):

*«For næringslivet kan det være lønnsomt å gå lenger enn myndighetenes virkemiddelbruk tilsier. Mange private og offentlige forbrukere stiller krav til hvordan produktene er framstilt og til deres*



*miljøegenskaper. Miljø vil derfor bli en stadig viktigere konkurransefaktor framover. Å være tidlig ute med miljøvennlige løsninger kan gjøre næringslivet bedre rustet til å møte nye miljøkrav. Næringslivet kan derfor ha en egeninteresse i å holde en høy miljøprofil».*

De som forfekter denne tankegangen innen reiselivet har stort sett vært store internasjonale organisasjoner og multinasjonale bedrifter (Teigland og Holden 1996). Tiltroen til markedet som styringssystem finner vi også innenfor det norske reiselivet. Nordfjord Distriktsutviklingsselskap konkluderer for eksempel i sin høringsuttalelse til Næringsdepartementets utredning om «Reiseliv, natur og miljø» med at (sitert i Teigland 1997):

*«Motivasjonen må vere i samsvar med marknaden sine krav..... Lover og reglar vil alltid fungere som minstestandard, marknaden vil gje melding om kva som vert kravd, og desse krava vil i hovudsak vere strengare enn lover og forskrifter»*

Det er de internasjonale flyselskapene, hotellkjedene, bilutleiefirmaene og serveringskjedene som dominerer medlemsmassen i reiselivets internasjonale bransjeorganisasjon World Travel & Tourism Council (WTTC). Storindustriens interesser står i fokus, og strategien ser i stor grad ut til å være å forhindre politiske reguleringer og tiltak styrt av fellesskapet. Det viktige for disse interessene er å få startet opp forebyggende tiltak på miljøområdet, slik at behovet for offentlige styring blir redusert og bruk av direkte og indirekte virkemidler unødvendig. Særlig frykter næringen innføring av avgifter på energi eller CO<sub>2</sub>-utslipp, fordi de frykter dette vil påvirke omfanget av den globale reiseaktiviteten - og dermed også kundegrunnlaget for reiselivsnæringen (Teigland 1997). Etter WTTCs vurdering er offentlige reguleringer unødvendig byråkratisering og lite effektiv, fordi - som det gjerne heter i WTTCs retorikk - reguleringer er oftest reaksjoner i ettertid (Lipman 1994). WTTC har ved flere anledninger pekt på at arbeidet med å forhindre overskridelse av grenseverdier på miljøområdet er noe som myndighetene best kan overlate til næringen selv å regulere. Kun hvis produsentene og forbrukerne ikke klarer en slik selvregulering, innen klare tidsrammer, bør fellesskapet eventuelt gripe inn og bruke ulike virkemidler eller gjennomføre enkelt tiltak (Op. cit). En ideologien om at reiselivet selv bør ha ansvaret og styre seg selv eller drive selvregulering, er på mange måter den rådende internasjonalt. Butler (1993) hevder at mange land knapt har noen nasjonal styring av reiselivet, og at forklaringen er at de nasjonale myndighetene antar at økt omfang av turisme alltid har fordeler. Eventuelt tror de at styring og kontroll, hvis nødvendig, kan overlates til det lokale nivå. Men den lokale kontroll og styring er ofte svak eller fraværende, og den kan i mange tilfeller omgås (Morris og Dickinson 1987).

De internasjonale erfaringene med selvregulering som virkemiddelstrategi i reiselivssammenheng er meget blandet. Internasjonale erfaringer viser at det ofte er turoperatører som driver fram utviklingen av interne miljøstyringssystemer, og at dette i mindre grad skjer etter direkte påtrykk direkte fra kundene - eller for den del fra myndighetene. Bedrifter som driver i stor skala, og gjerne i flere land samtidig, viser seg å være de som mest effektivt har fulgt opp selvregulering som miljøstrategi. Det er ikke uvanlig at slike internasjonale storskalaforetak har tatt i bruk interne miljørettede handlingsplaner og miljørevisjon, nytte-kostnadsanalyser og aktivt påvirker underleverandører og kunder for å få dem også til å være mer miljøvennlige. De aller fleste reiselivsbedrifter både i Norge og utlandet er imidlertid små og mellomstore bedrifter, og disse har begrenset med ressurser til å etablere miljøstyringssystemer og gjennomføre konkrete miljøtiltak. På tross av den norske internkontrollforskriften er det få eksempler i Norge på en omfattende satsing på selvregulering fra reiselivsnæringens side, noe som også viste seg i vårt case-område. Følgende uttalelse fra direktøren i en av regionens største turisthoteller illustrerer denne situasjonen<sup>28</sup>:

*«Jeg ble bedt av min største tyske kunde om å fylle ut et skjema som grunnlag for neste års bestillinger. Der skulle jeg blant annet skrive om hva vi gjør for å bidra til et bedre miljø. Jeg visste ikke hva jeg skulle skrive der, så punktet ble stående ubesvart. Det kan jeg ikke fortsette med».*

Småskalapregede bedrifter innenfor reiselivet har derfor, i den beskjedne grad de har engasjert seg miljømessig, i større grad tatt i bruk miljøinformasjon og merking av miljøkvalitet, og etiske retningslinjer for egen og kundenes miljøadferd (Teigland og Holden 1996).

#### *«Grønne hoteller»*

I den grad mer omfattende og formaliserte styringssystemer er tatt i bruk på miljøområdet, finner vi dette innenfor hotellnæringen. WTTCs egen forskningsstiftelse på miljøområdet - World Tourist & Travel Environment Research Centre (WTTERC) - registrerte i 1994 at halvparten av de internasjonale hotellkjedene som ble undersøkt hadde klare miljøvernmålsetninger og tiltak på gang. De rimelige tiltakene som var raske å starte opp, var naturlig nok i overvekt. Det viktigste hjelpemidlet var ulike håndbøker for bedriftenes miljøvernarbeid. Flere av de store internasjonale hotellkjedene, og også hotellindustriens felles miljøorgan - International Hotels Environment Initiativ - har utgitt håndbøker i

---

<sup>28</sup> Uttalelsen kom fram under ett av seminarene i prosjektet «Miljøtilpasset reiseliv» gjennomført av Teknologisk Institutt i vårt case-område i perioden 1995-96.

miljøvern. De ulike tilnærmingene til *miljøstyring* innenfor de internasjonale hotellkjedene gir seg utslag på følgende områder:

- miljømål tas inn i bedriftens formålsparagraf
- miljøundersøkelser der status for ulike miljøtema blir oppsummert
- klargjøring av bedriftens interne ansvarsforhold på miljøvernområdet
- involvering av de ansatte
- utarbeiding av konkrete handlingsplaner
- prioritering av miljøtiltak som også gir økonomisk gevinst<sup>29</sup>
- bruk av standardiserte opplegg for miljøstyring (håndbøker ol)

Større overnattingsbedrifter som har gjort praktiske forsøk med mer miljøvennlig drift av enkeltrom, har erfart at det er en viss betalingsvillighet for rom med høyere miljøstandard (5-10 prosent høyere pris). I norsk sammenheng er antakelig Scandic-kjedens miljøsatsing best kjent. Kjeden har vedtatt at alle rom innen år 2000 skal være såkalte «miljørom». Scandic har blant annet satt som krav at 97 prosent av materialene skal være nedbrytbare, eller det skal kunne resirkuleres eller gjenvinnes. Det første «miljørommet» ble bygget i 1995, og i 1997 vil 450 av Scandics hotellværelser i Norge være såkalte «miljørom». Scandic Hotel Bergen Syd har i tillegg profilert seg som så langt det eneste hotellet i Norge med Debio-godkjennelse<sup>30</sup>. Det betyr at de er klassifisert til å servere økologisk dyrket mat. For å få Debio-godkjennelse må 95 prosent av det som serveres i de tilfellene der «økologisk mat» står på menyen, faktisk være økologisk dyrket<sup>31</sup>.

GRIP-senter har utviklet en håndbok for hvordan hoteller kan bli mer miljøvennlige (GRIP 1995). Håndboka beskriver nærmere syv områder der hotellene selv kan gjøre noe på miljøvernområdet:

- innkjøp og leverandører
- avfall og avfallsbehandling
- energi
- vann, avløp og utslipp
- kjøkkendrift
- transport<sup>32</sup>
- aktiviteter

---

<sup>29</sup> Ved at de reduserer kostnader (til energi, søppelhåndtering, vask, innkjøp etc) eller kan øke inntektene (ved mer positive og betalingsvillige kunder).

<sup>30</sup> Debio er en offentlig merkeordning som godtgjør at produksjonen av landbruksvarer tilfredsstiller gitte krav til økologisk dyrking.

<sup>31</sup> Opplysningene er hentet fra en omtale i SNDs tidsskrift «Aktivitet» nr 1/1997.

<sup>32</sup> Avgrenset til transport av råvarer, avfall, medarbeidernes transport og transport av gjestene lokalt. Transport til selve destinasjonen - det som normalt er den største delen av transportkomponenten - er *ikke* omtalt.

I St. meld nr 58 (1995-96) om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling» er det gjengitt et eksempel på en vellykket miljøsatsing basert på GRIP-håndboka (Miljøverndepartementet 1997, s. 107). Gålå høgfjellshotell startet sin miljøsatsing i 1995. Motivasjonen bak satsningen var oppfatningen av en økende miljøinteresse både blant turister og turoperatører. Målet fra hotellets side var å redusere miljøbelastningen og samtidig øke verdiskapningen for kundene. I prosjektet ble de ansattes medvirkning vektlagt, og arbeidsgrupper tok ansvar for kartlegging av miljøbelastningen av hotellets virksomhet og utarbeidelse av tiltak innenfor områdene innkjøp, kjøkken, vann/avløp, avfall, energi, aktiviteter, transport og informasjon til kundene. Som et resultat av satsningen har hotellet registrert en nedgang i strømforbruket med 4,3 prosent per. romdøgn. Vannforbruket er redusert med 39 prosent per. gjestedøgn. Bruk av engangsemballasje er redusert og avfall fra papp, papir, glass og mat blir sortert og levert til gjenvinning. Det er lagt opp til nye miljøvennlige lokaltilpassede aktiviteter for turistene, noe som blant annet har medført redusert bilbruk blant turistene. Hotellet opplyser at de jobber med å få til matservering basert på lokalt produserte produkter. Dette mener de kan bidra til å øke sysselsettingen i lokalsamfunnet. Hotellet gir uttrykk for at de er svært fornøyd med de samlede resultater av miljøsatsningen, og hotellet mener selv at miljøprofilen blir positivt mottatt blant kundene. Eksemplene antyder at bedriftsinterne miljøtiltak i hotellnæringen også kan favne om forhold utenfor hotellets fire vegger. Bruk av lokalt - eventuelt også økologisk - dyrkede matvarer kan for eksempel redusere miljøbelastningen knyttet til serveringen. I tillegg viser Gålå-eksempelet at den interne transporten på destinasjonen kan påvirkes. Det er imidlertid få eller ingen eksempler internasjonalt på at ulike former for «grønn hotell» tilnærminger har tatt opp problemet med omfanget av reisen *til* destinasjonen.

#### *Selvregulering - virkningsfullt bare i smått?*

Den grunnleggende forutsetningen for selvregulering som virkemiddelstrategi er at det eksisterer incentiver for at næringen skal gjennomføre miljøtiltak. Om vi ser bort fra en mer idealistisk «indre» drivkraft, er det i praksis to drivkrefter bedrifter forholder seg til: «Pisk» eller «gulrot». «Pisk» vil normalt opptre i form av offentlige reguleringer eller markedsbaserte virkemidler (omsettelige kvoter, avgifter, skatter). «Gulrot» vil opptre enten som offentlige tilskudd eller ved at markedet etterspør «miljø» i en eller annen forstand.

Selvregulering vil i praksis aldri skje i et offentlig styringsvakuum, uansett ideologisk styringskultur i et land. Det vil alltid være et visst innslag av offentlig styring selv om selvregulering er en uttalt overordnet styringsideologi. I de fleste tilfellene er det innslaget av direkte reguleringer

og miljøavgifter som utgjør styringsrommet som en selvreguleringsstrategi må forholde seg til. Eksisterende reguleringer og utviklingen av offentlige miljøkrav over tid vil kunne stimulere virksomhetene til å utvikle interne strategier for å ligge i forkant av mulige framtidige krav, mens miljøavgifter vil kunne stimulere til en generell miljøforbedring i form av incentiver til stadig reduksjon i avgiftsbelagte utslipp eller forbruk av avgiftsbelagte innsatsfaktorer. Spesielt for Norge i europeisk sammenheng er at direkte reguleringer er supplert med en egen forskrift om internkontroll. All offentlig og privat virksomhet er pålagt å etablere et internkontrollsystem som til en hver tid skal kunne dokumentere etterleving av statlige påbud på miljøområdet. Et slikt system kan i prinsippet kunne brukes som grunnlag for etablering av et system for håndtering også av virksomhetens egne miljøkrav, og dermed - i alle fall i prinsippet - gjøre det enklere for virksomheten å iverksette en form for selvregulering. Generelt i internasjonal sammenheng er det lagt mest vekt på direkte offentlig regulering som ramme for selvregulering, mens avgifter i mindre grad er tatt i bruk ut over avgifter knyttet til vannforsyning, avløp og avfallshåndtering. I de fleste land er den offentlige reguleringen i forhold til reiselivet også av lite omfang. Incentivene for selvregulering i form av «pisk» synes derfor internasjonalt bare i begrenset grad å være til stede, mens tilfellet for Norges vedkommende synes å være et noe høyere reguleringsnivå.

«Gulrot» i form av offentlige lån og tilskudd er den vanligste formen for offentlig virkemiddelbruk overfor reiselivet, men denne formen for virkemiddelbruk er i liten grad koblet eksplisitt opp mot miljøhensyn. En markedsbasert «gulrot» som stimulans for utvikling av en selvreguleringsstrategi forutsetter at tilstrekkelig store grupper av forbrukerne virkelig legger vekt på økt miljøhensyn. Turistene må dessuten være villige til å betale den økte prisen en høyere miljøstandard eventuelt vil medføre. Det første kritiske spørsmålet er i hvilken grad kundene faktisk er miljøbevisste; dernest kommer spørsmålet om hvilken *type* miljøbevissthet kundene har. Gjelder det bare ønske om bruk av resirkulert brevpapir på hotellrommene, eller fanger bevisstheten også opp de mer grunnleggende bærekraftproblemstillingene knyttet til omfang og type reiselivsaktivitet? Kan tiltak for å utløse en antatt miljøbevisst holdning hos kundene utløse valg som medfører reelle og vesentlige reduksjoner i miljøbelastning, eller er det mer snakk om mindre og «kosmetiske» endringer?

Internasjonale studier tyder på at både «pisk» og «gulrot» internasjonalt synes å være utilstrekkelig for å utløse reelle miljøforbedringer innenfor reiselivet gjennom selvregulering (Teigland og Holden 1996). Dette behøver ikke bety at selvregulering i seg selv ikke kan fungere; heller er internasjonale erfaringer et tegn på at *myndighetenes fastlegging av rammer for en selvreguleringsstrategi ikke er tilstrekkelige*. Den internasjonale

reiselivsnæringens egen institusjon for miljøforskning WTTERC har kommet til om lag de samme konklusjonene, og hevder at det i mindre grad er tilfelle at turistene internasjonalt er beviste på og villige til å betale for høye miljøstandarder (Middelton & Hawkins 1993)<sup>33</sup>. En nylig publisert forskningsrapport viser at det er betydelig skepsis innen internasjonalt reiseliv til selvregulering som et effektivt virkemiddel i miljøsammenheng (Forsyth 1996). Alle aktørene som den studien omfattet var bekymret for de negative effektene som en ukontrollert turistutbygging hadde på miljøet, og derved på kundene og næringen selv. Men ingen av de kommersielle aktørene følte at ansvaret for å hindre en slik utvikling lå hos dem selv. Egne tiltak fra bedriftenes side hadde derfor meget begrenset omfang.

### *Etiske retningslinjer*

I rapporten «Environmental Codes of Conduct for Tourism» fra FNs miljøprogram blir det tatt til orde for at næringen frivillig tar i bruk etiske leveregler («voluntary environmental codes»), og at det offentlige i minst mulig grad tar i bruk påbud og reguleringer (Genot 1995). Begrunnelsen for et slikt standpunkt er troen på at dette vil legge grunnlaget for dialog og samarbeid mellom forvaltning, reiselivsnæring og de lokalsamfunn som blir omfattet av reiselivsnæringen. FNs Miljøvernprogram har publisert en oversikt med omtale av 31 ulike etiske retningslinjer som alle baserer seg på at reiselivsnæringen og turistene frivillig skal følge reglene (UNEP 1995). UNEPs konklusjon er at utarbeiding av slike frivillige retningslinjer trolig er en av de beste måtene å få små bedriftene innen reiselivet til selv å regulere miljøuheldig adferd. En annen oversikt viser at minst 60 ulike etiske retningslinjer («code of ethics» eller «code of practice») var etablert tidlig på 1990-tallet, enten for ulike reiselivsbransjer eller til bruk av reiselivsnæringen i ulike destinasjoner (Blangy & Nielsen 1992). «Code of ethics» er mer generelle eller verdibaserte «etiske lover», mens «code of practice» er mer detaljerte adferdsregler og retningslinjer (Wight 1994). Det er trolig turistnæringen i Canada som har kommet lengst med selvregulering på dette feltet (Teigland 1997). D'Amore (1992 og 1993) omtaler de kanadiske erfaringene, hvor det er utviklet Code of ethics både for turistene selv, reiselivsnæringen, og turistorganisasjonene og deres virksomhet. Siden de aller fleste slike etiske retningslinjer er nye, også i Canada, er det få eksempler på effektstudier og evaluering basert på overvåkning (UNEP 1995). Tilsvarende ordninger spesielt rettet inn mot miljøforhold har liten eller ingen utbredelse i Norge.

UNEP framhever at det kan være nødvendig å bruke tvangsmidler overfor bedrifter og turister som ikke følger frivillige miljøretningslinjer, enten ved

---

<sup>33</sup> Det er et tankekors at de forskerne ved WTTERC likevel håper på at økte krav fra forbrukerne, via deres kjøpemønster og betalingsvillighet, skal få bedriftene til å bli mer miljøvennlige.

at næringen utøver en form for selvjustis eller at myndighetene opererer med et «ris bak speilet». Et eksempel på det første er at turoperatørene som organiserer turistreiser til Antarktis, har bestemt seg for at de vil ekskludere medlemmer fra sin egen næringsorganisasjon som ikke følger foreningens etiske retningslinjer (Teigland 1997). Masons (1994) peker på at retningslinjer for turistenes adferd må brukes sammen med retningslinjer for turistbedriftene selv (turoperatørene). Andre faktorer er dessuten viktigere enn retningslinjer for adferd. Faktorer som størrelse på virksomheten, miljøbevissthet hos turistene selv, lokal kontroll og langtidsovervåkning blir spesielt nevnt som vesentlig for omfanget av og type miljøvirkninger fra turisme, og for mulighetene for miljøtilpasning (Mason & Monforth 1995). Etske koder kan derfor kun være et første skritt mot en mer miljøvennlig reiselivsnæring (Wight 1994).

### *Miljøinformasjon*

Reiselivsnæringen har tatt i bruk informasjon som et viktig næringspolitisk virkemiddel. NORTRA fikk for eksempel i 1995 øremerkede offentlige overføringer til bruk i markedsføring på totalt 98,5 millioner kroner. I denne sammenhengen skal vi imidlertid ta for oss den type informasjon som spesielt retter seg inn mot miljøforhold. Dette kan være informasjon om:

- miljøkonsekvenser av egen virksomhet
- miljøforhold ved destinasjonen
- miljøkonsekvenser av kundenes aktivitet

WTTC har i flere sammenhenger påpekt at det er kundene, og ikke produsentene, som er årsak til mange viktige miljøproblemer. WTTC forsøker av den grunn å få reiselivsbedriftene til å påvirke kundene (turistene) til mer miljøvennlig adferd. En framgangsmåte er at de store turoperatørene sørger for mest mulig grundig informasjon om miljøvennlig adferd via sine reisebrosjyrer, ikke minst i forbindelse med turer til sårbare destinasjoner. Flere europeiske turoperatører har derfor innført omfattende informasjonsopplegg om miljøvern overfor turistene. I norsk sammenheng er det hovedsakelig offentlige myndigheter som har utarbeidet denne formen for retningslinjer, og da i form av bestemmelser om ferdsel i vernede områder. I tillegg gjelder de generelle reglene i Friluftsløven om ferdsel i utmark. I Svalbard er det utviklet et mer omfattende sett med regler og retningslinjer som delvis går ut over tilsvarende bestemmelser på fastlands-Norge.

Systemer for informasjon om miljøforhold knyttet til egen virksomhet er i stadig utvikling. Flere land har i ulik grad påbud om at virksomhet skal informere om miljøforhold knyttet til egen virksomhet, og det er etablert ulike former for frivillige ordninger. For å bedre informasjonen til de

reisende mer generelt er det også utviklet egne miljøstandarder og merkevarebetegnelser, både til bruk for bedrifter internasjonalt og innen enkeltland. Det er i hovedsak tre systemer som dominerer: (1) miljørapporter, (2) miljømerking av produsenter, og (3) miljømerking av produkter. Det er ikke etablert internasjonale standarder på miljømerking eller miljørapportering innenfor reiselivet. Tilslutning til standarder for miljøstyring forutsetter normalt ikke krav om ekstern rapportering i form av miljørapporter eller liknende. Ett unntak er EUs system for frivillig miljøstyring og miljørevisjon (EMAS), der det er krav om en ekstern miljørapport. Denne ordningen er foreløpig ikke åpen for registrering fra reiselivsbedrifter, men begrenset til vareproduserende industribedrifter<sup>34</sup>. Reiselivsnæringen kan imidlertid tilslutte seg standarder for miljøledelse utarbeidet av den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO 14.000 serien).

I den grad det er tatt i bruk merkesystemer på *produsentsiden* innenfor reiselivet er dette i all hovedsak knyttet til overnattingsbedrifter. En internasjonal forening med 280 hoteller markedsfører seg som «stille» hoteller (under merkenavnet «Silencehotels»), som også har klare krav til miljøvennlig drift (ADAC 1991). I Danmark er det et system for miljømerking av hoteller (Den Grønne Nøkkel).

Det er flere eksempler på forsøk med å ta i bruk merkeordninger på *produksiden*. Det kanskje best kjente systemet i europeisk sammenheng - som riktignok bare tar for seg én side ved produktet - er EUs system med merking av badestrender. Merket «Blå flagg» skal garantere overholdelse av visse grenseverdier for miljøkvalitet. En annen sak er at kontrollrutinene for å sjekke om grenseverdiene faktisk blir overholdt i mange tilfeller synes å svikte. Det er også eksempler på mer omfattende rangeringssystem for å miljøvurdere både ferietilbud, turoperatører og feriesteder. Wood og House (1991) har utviklet et system som er ment å gi en samlet vurdering av landskapsforhold, dyreliv, kulturvern, forurensing og søppelhåndtering, samt turprodusentenes forhold til lokalsamfunnet. En gruppe naturvernorganisasjoner i tysktalende land (inkludert en sveitsisk bilorganisasjon) forsøker å få til et tilsvarende system innenfor EU, kalt den «grønne koffert» (Röscheisen 1992). Ulike regioner i Østerrike arbeider også med system for godkjenning av miljøkvalitet på destinasjonsnivå (Boers og Bosch 1994, Jochum 1993). I Nederland har frivillige organisasjoner knyttet til fritidsbruk av natur, sammen med sportsutstysbransjen, utviklet et system for godkjenning av kvaliteten på friluftsområder (Boers og Bosch 1994). Det er også eksempler på «negativ» miljøinformasjon. Det britiske forbrukermagasinet Holiday Which hadde i 1992 artikler som identifiserte

---

<sup>34</sup> Vi har kjennskap til at det er på gang forsøk med EMAS anvendt i reiselivsnæringen i Spania. Et tilsvarende prosjekt er startet opp ved Vestlandsforskning høsten 1997.



destinasjoner som forbrukerne bør unngå ("The worst Resorts in the World") ut fra kriterier for miljødeleggelser i turistområdene.

I Sveits er det utviklet en kombinasjon av merkeordning og etiske retningslinjer på destinasjonsnivå. Det er etablert en egen organisasjon for ni turistområder som er bilfrie (GAST = Gemeinschaft Autofreier Schweizer Tourismusorte). Bilfrihet er definert som helt uten personbiler, og kun bruk av forbrenningsmotorer i helt nødvendige oppgaver innen brann, rednings- og syketransport, samt spesialmaskiner i landbruket (ADAC 1991). Tanken er å utvide «bilfriheten» til å omfatte harmonisk utvikling av miljøkvaliteter mer generelt.

Den siste kategorien av miljøinformasjon - som retter seg inn mot miljøkonsekvenser av aktiviteten til de besøkende - er langt sjeldnere i bruk. Det vanligste eksemplet er informasjon knyttet til verneområder, der besøkende blir minnet om konsekvenser av for eksempel å brenne bål (fare for skogbrann) og kaste avfall (skade på ville dyr). På bedriftssiden er det langt mer sparsomt med eksempler. De færreste bedrifter går så langt som et sveitsisk firma, som trykker en samlet oversikt i sin salgsbrosjyre over de viktigste belastninger kundene vil medføre naturmiljøet og lokalsamfunnene under reisen og på reisemålet, hvis de kjøper ulike turopplegg i katalogen (Ruf 1993). Kundene blir da informert med utgangspunkt i ni ulike kriterier, hvorav forbruk av energi under transporten er ett av de viktigste. Formålet er å hjelpe forbrukerne til å velge miljøvennlig, hvis de vil legge vekt på det. Intervjuundersøkelser blant et representativt utvalg av kundene viste at 20-40 prosent av kundene mente at miljødataene hadde påvirket deres reisvalg. Kundene deres er imidlertid stort sett yngre mennesker (studenter), og er muligens mer miljøbevisste enn folk flest.

#### *Nordfjord - en reiselivsregion med høy miljøprofil?*

Når Nordfjord ble valgt som case-område i vårt prosjekt var det blant annet på grunn av at reiselivsnæringa i regionen har vært organisert i et eget destinasjonsselskap, Reisemål Nordfjord, og at dette selskapet har vedtatt å prioritere miljøspørsmål. I den sistnevnte delmålsetningen om å satse på en miljøvennlig utvikling ligger nok det at næringens regionale ledere har hatt en selvreguleringsstrategi i tankene. Men om denne delmålsetningen har vært fulgt opp i praksis, er vanskeligere å vurdere. Den første markedsplanen som Reisemål Nordfjord utviklet (1994) fastslår at det overordna målet for selskapet er å øke lønnsomheten i næringen. Miljøhensyn har liten, om noen, oppmerksomhet i planen (Teigland 1997).

En arbeidsgruppe nedsatt av næringens eget samarbeidsorgan på fylkesplan, Sogn og Fjordane Reiselivsråd, har tidligere i forbindelse med en revisjon av Fylkets reiselivsplan for perioden fram til år 2001, sagt at hovedmålet er

å øke lønnsomheten i næringen og å styrke lokalt næringsgrunnlag (Sogn og Fjordane Reiselivsråd 1993). Arbeidsgruppa påpeker også naturens betydning som attraksjon for turistene og viktigheten av å opprettholde høy kvalitet på opplevelsene. Kun to miljøutfordringer blir nevnt av næringen i den innstillingen (Op. cit):

*«Det kan vera naudsynt å få fokusert på og diskutert kva tiltak/utbyggingar i dag som opprettheld kvalitetane i landskapet og kva som forringar naturopplevinga» og; «Utstrakt villcamping og følgjande miljøslitasje er utfordringar som må takast på alvor. Ei innføring av restriksjonar og sterkare handheving av gjeldane lover og regelverk er naudsynt. Samstundes må ein vera varsam slik at ikkje denne marknaden forsvinn».*

Ut over dette står det lite konkret om miljøutfordringer og tiltak i næringsas innstilling til den reviderte fylkesplanen.

De færreste av reiselivsbedriftene i vårt case-område har hatt noen klart utformet miljøpolitikk, av den type som er mer vanlig i utlandet (Teigland 1997). Det er imidlertid en miljøinteresse blant reiselivsbedriftene i regionen. I 1995 fikk bedriftene tilbud om å være med i prosjektet «Miljøtilpassa reiseliv». 25 bedrifter/organisasjoner meldte sin interesse, hvorav 17 ble med ved oppstartingen. Det utgjør en deltakerprosent på ca. 15 prosent av kjernenæringen som er registrert i offentlig reiselivsstatistikk (eller 5 prosent av totalen hvis en regner med alle småskala bedrifter, med unntak for transportsektoren). For å øke motivasjonen dekker SND det vesentligste av kostnadene ved å delta i prosjektet. Prosjektet er organisert som et samarbeide mellom Nordfjord Distriktsutviklingsselskap og Teknologisk Institutt. Prosjektet tar sikte på å fremme praktisk bedriftsretta miljøtiltak, dels av mer kortsiktige kostnadsbesparende art og dels å legge et grunnlag for langsiktig tilrettelegging av reiselivsproduktene. Den enkelte bedrift får assistanse innen energiøkonomisering, avfall og avløp, også med byggemeldings- og anbudsarbeide. Den reelle miljøsituasjonen blir dokumentert for bedriftene til bruk i kontraksforhandlinger med salgssledd. Bedriftene får hjelp til flerspråklige tekster til bruk ved skilting, informasjon til gjester og informasjon til de ansatte. Et annet forventet sluttprodukt av prosjektet er en handlingsplan for miljøtiltak i hver enkelt bedrift.

Ved oppstartingen av prosjektet høsten 1996 ble det prioritert å få oversikt over de viktigste reiselivsrelaterte miljøproblemene, slik hver enkelt bedrift vurderte det. Bedriftene omfattet da seks hotell, to campingplasser, fire hyttegrender/turistsenter, to transportbedrifter og to aktivitets-/opplevelsestilbud. I tillegg deltok en lokal reiselivsorganisasjon og forvaltningen av Jostedalsbreen nasjonalpark. Deltakerne bidro under ett fellesmøte til å identifisere aktuelle miljøproblemer. Hver enkelt valgte deretter selv hvilke tre problemer som var viktige å gjøre noe med ut fra

situasjonen til egen bedrift eller organisasjon. Avfallsproblemene ble prioritert på topp av de aller fleste overnattingsbedriftene som er med i dette bedriftsretta prosjektet<sup>35</sup>. Nordfjordkommunene har nylig opprettet et interkommunalt avfallsselskap (Nordfjord Miljøverk). Bedriftene som deltar i prosjektet har derfor hatt mulighet til å være med på å legge premissene for Miljøverkets arbeide overfor reiselivssektoren, noe som har virket sterkt motiverende på deltakerbedriftene. En konklusjon fra Nordfjord distriktsutviklings-selskaps side er at prioriteringene fra bedriftenes side er preget av manglende infrastruktur innen vann/avløp og avfall, ikke mangel på miljøforståelse (Teigland 1997).

Asplan Viak (1996) har gjort en studie av miljørettet destinasjonsutvikling i tre kommuner (Henningsvær, Norheimsund og Rauland). Et fellestrekk både ved den bedriftsrettede prosessen i Nordfjord og den destinasjonsrettede studien til Asplan Viak er at den bygger på eller påviser behovet for et partnerskap mellom næringen og offentlig forvaltning. En hovedkonklusjon i case-studien til Asplan Viak er at når en skal miljøtilpasse reiselivet på ulike reisemål er manglende kompetanse, samarbeidsorgan og rammebetingelser de største utfordringene. Det som mangler er med andre ord kunnskaper om miljøutfordringene og løsningsmuligheter, et organisatorisk apparat, økonomiske ressurser og en planmessig innsats hvor næringen har et vesentlig ansvar. Dette er erkjennelse som stemmer overens med utenlandsk faglitteratur (Teigland og Holden 1996). Et hovedproblem internasjonalt både for næringen og det offentlige er imidlertid at det er vanskelig å få ressurser til å gjennomføre miljøretta planer. NOEs arbeidsgruppe for Reiseliv, natur og miljø har fremmet forslag om at næringen bør lage egne miljøplaner som inneholder tiltak innen fem hovedtema; miljøtiltak i bedriftene, naturbruk, kulturminner og kulturmiljø, transport og reisemålsutvikling. Erfaringene fra Nordfjordregionen tyder på at reiselivsnæringen som helhet neppe har en tilstrekkelig økonomisk styrke til å involvere seg sterkt i denne formen for planlegging. Dagens virkelighet med mange små og økonomisk pressede bedrifter gjør derfor at en del av de strategiske grepene som er foreslått fra myndighetenes side, neppe vil bli gjennomført med stor effektivitet uten en medfølgende betydelig og langsiktig offentlig støtte. Det gjenstår å se i hvilken grad de pågående justeringene av den nasjonale norsk reiselivsstrategien vil styrke

---

<sup>35</sup> Avfall var noe 12 av bedriftene nevnte blant de tre miljøproblemene som var viktigst for dem å få gjort noe med. Tiltak for energiøkonomisering var det nest mest utbredte problemfeltet (6 bedrifter). Forbedringer av visuelt miljø (4 bedrifter) og bygningsmessige tiltak (4 bedrifter) var sammen på tredje plass når det gjelder utbredelse (men dette temaet er seinere nedprioritert innen prosjektet). Miljømessige holdningsproblem ble identifisert som viktig av 3 bedrifter. Mens 2 bedrifter prioriterte å få til mer miljøvennlige innkjøp. Like mange vurderte avløpsproblem (2) eller miljøproblem (2) i forhold til det offentlige og kommunen som viktige. En campingbedrift var spesielt opptatt av bobilproblem (Teigland 1997).

organisatoriske løsninger, redusere ressursproblemene og sikre planmessig innsats fra reiselivsnæringen selv.

*Norsk reiseliv - på veg fra «miljøbasert» til «miljøtilpasset»?*

Egne erfaringer fra arbeidet i Nordfjordregionen kombinert med spredte erfaringer i Norge og vår gjennomgang av internasjonale erfaringer gir grunnlag for å påstå at den generelle miljøforståelsen knyttet til miljøkonsekvenser av egen næringsaktivitet er lite utviklet innenfor reiselivsnæringen. I den grad det er riktig å snakke om noen form for bevisst miljøholdning innenfor næringen kan dette i hovedsak knyttes til turistnæringen. Hovedtendensen når det gjelder miljøforståelse innenfor den norske reiselivsnæringen kan knyttes til betegnelsen «miljøbasert» reiseliv, og gjelder først og fremst forståelsen av «urørt» og «ren» norsk natur som en ressurs for norsk reiselivssatsing. Dette gir seg naturlig nok utslag i forhold til de strategier og tiltak næringen selv så langt har valgt i forhold til miljøutfordringen. I en miljøsammenheng er det så langt lagt størst vekt på å informere om og tilrettelegge for bruk av norsk natur i reiselivssammenheng. Det fins likevel tendenser til at reiselivsnæringen også har begynt å forholde seg bevisst og systematisk til miljøkonsekvenser av egen virksomhet. En slik økende bevissthet har i mange tilfeller kommet som en sekundæreffekt av at virksomheten først har utviklet en mer bevisst holdning i forhold til å utnytte markedet for «grønn turisme». Bevisstheten omkring de eksplisitte utfordringene knyttet til målet om en bærekraftig utfordring, til forskjell fra en mer generell miljøforståelse, er likevel så godt som fraværende innenfor reiselivsnæringen i Norge.

Kartleggingen av forholdene i Nordfjord viser at situasjonen i den viktigste turistdestinasjonen på Vestlandet ikke skiller seg vesentlig fra et utenlandske mønsteret, der reiselivsnæringen i liten grad selv har evnet å gripe fatt i miljøutfordringene (Teigland 1997). Selvregulering er i liten grad satt i system av reiselivsbedriftene i den regionen (Andersen og Johnsen 1996). Et fåtall av bedriftene har tidligere vært aktive med miljøtiltak. Noen representativ undersøkelse blant bedrifter om dette er imidlertid ikke foretatt i Norge. Selvregulering som hovedstrategi med liten vekt på offentlige reguleringer eller bruk av miljøavgifter har i liten grad maktet å bidra vesentlig til å redusere miljøproblemene knyttet til reiselivet - enn si de mer grunnleggende utfordringene reiselivet står overfor når det gjelder målet om en bærekraftig utvikling. I den grad selvregulering skal bli et viktig bidrag i så måte, synes det avgjørende at det offentlige stiller opp med tilstrekkelige rammevilkår. Uten denne formen for rammebetingelser kan en utstrakt satsing på selvregulering til og med føre til at miljøproblemene øker. Økt fokus på miljø vil kunne åpne opp for nye reiselivsformer til nye destinasjoner under merkelapper som «økoturisme»

og «grønn turisme», som igjen kan føre til at miljøbelastningen øker fra næringen sett under ett.

## 4. Fra «business as usual» til «bærekraftig reiseliv»

### 4.1. Hvordan forstå målet om en bærekraftig utvikling?

Verdens Turistorganisasjon (1993) beskriver bærekraftig turisme som «*en idealmodell, der man må sørge for at utviklingen bedrer livskvaliteten for lokalbefolkningen, gir høye opplevelseskvaliteter for turistene og opprettholder miljøkvalitetene*». Det interessante er at WTO nevner miljøaspektene til sist i sin definisjon, mens andre kun har lagt vekt på miljøet. En norsk definisjon hentet fra den høyt profilerte satsingen på et miljøvennlig OL definerer for eksempel bærekraftig turisme som «*en turisme som forbruker mindre ressurser og høyner miljøkvaliteter*» (Aarhus 1994). En svensk forfatter (Aronsson 1994) hevder på sin side at bærekraftig turisme må omfatte hele turistsystemet, hvor forbruket av energi under selve reisen og langsiktig bevaring av det lokale ressursgrunnet, er to primære spørsmål. Ulike samfunn og områder som mottar turister, har ulike toleransenivå, avhengig av hvor robuste de er, i følge den forfatteren. Forskjellene mottakerområder imellom kan ha sin bakgrunn i antallet og typen av tilreisende, økonomiske forskjeller, og den sosiale, kulturelle og fysiske eller økologiske kapasiteten i området. Et slikt perspektiv åpner for at bærekraft er et begrep som må tilpasses lokale forhold, med kriterier og grenseverdier for fysiske, sosiale, kulturelle og psykologiske forhold som vil variere fra turistområde til turistområde, og over tid (Teigland 1997).

Før vi går nærmere inn i en avklaring om hva bærekraftbegrepet kan medføre i forhold til reiselivet, kan det være nyttig å gå tilbake til det opphavet som har gitt begrepet den omfattende politiske tilslutningen internasjonalt. FNs Verdenskommisjon for jordas miljø og utvikling definerer bærekraftig utvikling som (Verdenskommisjonen 1997, s 42):

*«en utvikling som tilfredsstillter dagens behov uten å ødelegge for framtidige generasjoners mulighet til å tilfredsstillte sin behov»*

Dette omfatter i følge rapporten to nøkkelmomenter: (1) Det å dekke behov, med første prioritet på å dekke de grunnleggende behov til verdens fattige - og (2) at dagens teknologi og sosiale organisering legger begrensninger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og framtidens behov. Verdenskommisjonen knytter utviklingsbegrepet til et normativt valg av utviklingsretning, der kravet om bærekraft er en begrensning lagt på utviklingsmålsetningen (Lafferty og Langhelle 1995, Malnes 1990). Utviklingsmålet er i hovedsak rettet inn mot å sikre de grunnleggende behov for alle mennesker på jorden i dag, og for fremtidige generasjoner. I tråd

med begrepets todelthet - «bærekraft» og «utvikling» - skiller rapporten mellom to former for bærekraft: (1) *Økologisk* bærekraft: opprettholdelse av alle essensielle økosystemer. (2) *Sosial* bærekraft: en rettferdig fordeling av goder og byrder i «tid» og «rom». Hensynet til den økologiske bærekraften ligger likevel som et *minstekrav* i Verdenskommisjonens definisjon av en bærekraftig utvikling (Verdenskommisjonen 1987, s.43):

*«Minstekravet for en bærekraftig utvikling er at de naturlige systemene som opprettholder livet på jorden, atmosfæren, vannet, jordsmonnet og alt som lever, ikke settes i fare».*

Det har i etterkant av framleggingen av Verdenskommisjonens rapport vært en stor faglig og politisk debatt om begrepets reelle innhold, og det er gjort mange forsøk på å klargjøre bærekraftbegrepet<sup>36</sup>. Forsøkene på å klargjøre bærekraftbegrepet er dominert av to forskjellige faglige tilnærminger: Sosialøkonomene har understreket spørsmålet om kriterier for utnytting av ikke-fornybare og fornybare ressurser. Den andre gruppen består av «økologer» eller forskere med en miljøfaglig kompetanse. De har vektlagt spørsmål omkring drivhuseffekten, andre typer av forurensninger, bæreevne, osv. En faggruppe som kaller seg «økologiske økonomer» har forsøkt å bygge bro mellom disse to tilnæringsmåtene. Samlet gir dette tre hovedtilnærminger til forståelsen av bærekraftbegrepet (Høyer 1997a): (1) Den teknosentriske, (2) den antroposentriske, og (3) den økosentriske forståelsen. I følge den *teknosentriske* tilnærmingen tillegges naturen utelukkende instrumentell verdi. Naturen er kun sett på som en ressurs for menneskets industrielle og økonomiske formål. Bærekraftig utvikling dreier seg om å oppnå en mer effektiv utnyttelse av ressurser, og er hovedsakelig et spørsmål om tekniske løsninger. *Antroposentrisme* deler ofte det samme synet på naturen som noe instrumentelt. Naturen har ingen verdi med mindre den bidrar til realiseringen av menneskelige verdier. På den andre siden, er disse tilnærmingene forskjellige når det gjelder spørsmålet om tilstrekkeligheten av «teknisk fix». I antroposentrismen stikker utfordringene i bærekraftig utvikling langt dypere enn effektiv ressursutnyttelse og tekniske løsninger. Spørsmålet om det fins «grenser for vekst» og omfanget av menneskelig økonomi blir ofte sett på som sentrale. I følge ren teknosentrisme, finnes det ikke noen grense for omfang. *Økosentrismen* har sin opprinnelse i økologisk vitenskap. Hovedforskjellen fra de to andre er det faktum at naturen tillegges en verdi i seg selv, den såkalte naturens egenverdi. I den rene økosentrismen gjelder dette både for individer og arter, for planter og dyr, så vel som for hele økosystemer (Vilkka 1994).

---

<sup>36</sup>Holmberg (1992) har for eksempel påvist minst 70 ulike definisjoner av begrepet bærekraftig utvikling. Mähler (1990) viser at det også i Verdenskommisjonens rapport er minst seks ulike definisjoner av begrepet som ikke nødvendigvis er forenelige.

Høyer (1997a) har identifisere det han betegner som *sentrale karakteristika* ved begrepet bærekraftig utvikling for å komme fram til et mer operasjoniserbar forståelse av begrepet (se figuren under). Høyer har basert seg på en gjennomgang av Verdenskommisjonens rapport og dokumenter produsert av FN i oppfølgingen av Verdenskommisjonens arbeid. I sin gjennomgang av bærekraftbegrepet skiller Høyer mellom åtte sentrale karakteristika: (1) Tilfredsstillende av grunnleggende behov, (2) Økologisk bærekraft, (3) Naturens egenverdi, (4) Langsiktighet, (5) Rettferdig fordeling av goder og byrder globalt, (6) Rettferdig fordeling av goder og byrder over tid, (7) Årsaksorientert miljøvern, og (8) Offentlig og folkelig deltakelse



**Figur D** Sentrale karakteristika ved målet om en bærekraftig utvikling (Aall og Høyer 1997)

### 1. Tilfredsstillende av grunnleggende behov

Kravet om tilfredsstillende av de grunnleggende behov representerer kjernen i utviklingsdelen av begrepet bærekraftig utvikling. Som for økologisk bærekraft utgjør det en nødvendig forutsetning. De andre karakteristika gir liten mening med mindre disse to forutsetningene oppfylles. Likevel er det en viktig forskjell. Å opprettholde økologisk bærekraft er en *negativt* avgrensende forpliktelse. Det er snakk om å sette grenser for omfanget av menneskeskapte inngrep i naturen for å opprettholde den nødvendige økologiske bærekraft. Det er ingen overordnet målsetting om å utvikle mest mulig økologisk bærekraft på bekostning av å tilfredsstillende grunnbehov. Når det gjelder den grunnleggende utviklingsdelen, er det derimot snakk om en *positivt* utviklende forpliktelse. En stor del av menneskeheten får i dag ikke tilfredsstillende sine grunnleggende behov. Det krever en prioritering av disse, selv om det kan innebære en reduksjon i det biologiske mangfoldet. Samtidig er det totale folketallet for stort, slik at det må følges av tiltak for å redusere folkemengden hvis den økologiske bærekraften skal kunne opprettholdes på lang sikt. I Verdenskommisjonens rapport fremheves det at en levestandard som går utover det minimum som er nødvendig for å dekke grunnbehovene, bare er bærekraftig dersom alle forbruksstandarder - i nåtid og fremtid - er lagt opp med hensyn til hva som er bærekraftig på lang sikt.



Mange av oss i den rike verden lever langt over den økologiske bærekraften (Verdenskommisjonen 1987, s. 42). Det krever en reduksjon i forbruksnivåene for disse. Prinsipielt er derved «taket» allerede satt for det bidraget de gir til reduksjoner i den økologiske bærekraften. Det er bare en «senkning» av taket som er i samsvar med bærekraftig utvikling, noe som også understrekes i Stortingsmelding nr 58 (1996-97) om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling».

## *2. Økologisk bærekraft*

Begrepet bærekraft har sin opprinnelse i økologisk vitenskap. Det ble utviklet for å uttrykke hvilke betingelser som må være til stede for at økosystemer skal kunne opprettholde seg selv i et langsiktig perspektiv. I Verdenskommisjonens rapport er det flere understrekninger av nødvendigheten av økologisk bærekraft. Det innebærer et krav om å opprettholde biologisk mangfold og tilsvarer den såkalte mangfoldsnormen som har stått sentralt i norsk økofilosofi. Mangfoldet av arter, livsformer og økosystemer skal opprettholdes som en nødvendig - men ikke tilstrekkelig - forutsetning for bærekraftig utvikling. Det ligger en ytterligere bekreftelse av dette i Rio-konvensjonen om biologisk mangfold. I konvensjonen defineres biologisk mangfold som variabiliteten hos levende organismer av alt opphav, herunder blant annet terrestriske, marine eller andre akvatiske økosystemer og de økonomiske komplekser som de er en del av; dette omfatter mangfold innenfor artene på artsnivå og på økosystemnivå.

## *3. Naturens egenverdi*

I sin mest elementære form innebærer en oppfatning av at naturen har en egenverdi at biologisk mangfold skal tilskrives en verdi i seg selv uavhengig av den instrumentelle verdien for mennesket. FNs Naturverncharter fra 1982 lanserte først tanken at jordens biologiske mangfold skal bevares for sin egen skyld. Initiativet til charteret ble tatt av en rekke fattige land. Det ble vedtatt av FNs generalforsamling med 111 mot 1 stemme. USA var den ene stemmen imot. Dette synet blir videreført i Verdenskommisjonens rapport (s. 51): «*Vern av naturen er ikke bare et utviklingsmål. Det er også en moralsk forpliktelse overfor andre levende vesener og for kommende generasjoner*».

## *4. Langsiktighet*

Bærekraftig utvikling forutsetter langsiktighet. Det er et gjennomgående tema i Verdenskommisjonens rapport, og knytter seg både til bærekraft- og utviklingsdelen av begrepet. Temaet har vært særlig sterkt fremme i fagøkonomiske vurderinger av de konsekvensene som kan trekkes av bærekraftig utvikling når det gjelder kriterier for utnytting av naturressurser. Bærekraftig utvikling gir ingen aksept for neoklassiske økonomiske idéer

om fullstendig substituerbarhet mellom menneskskap kapital og naturkapital. Tvert om understrekes det at en slik utvikling krever reduksjon i det samlede forbruket av ikke-fornybare energi- og materialressurser. Jordens naturkapital ses derved som en endelig størrelse, hvis bruk må spres ut i tid for å komme flest mulig generasjoner av mennesker til nytte. Det bringer inn spørsmålet om langsiktighet. Kravet til langsiktighet innebærer også en forpliktelse til å vektlegge fremtidige miljøkonsekvenser minst like mye som nåtidige.

#### *5.-6. Rettferdig fordeling av goder og byrder globalt og over tid*

Disse to karakteristika er nært knyttet til spørsmålet om hva som omfattes av grunnleggende behov. Verdenskommisjonen understreker at de grunnleggende behov må dekkes overalt i verden og for alle fremtidige generasjoner. FN-konvensjonene hjelper oss langt på vei i å operasjonalisere et slikt etisk hensyn. Det gjelder spesielt erklæringen om menneskerettighetene fra 1948 og FNs Internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter fra 1966. I 1966-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter uttrykkes hva slags velferd et hvert menneske har krav på. Det angir minstekrav til det «gode liv» ved å slå fast at et hvert menneske har rett til arbeid; rettferdige og gode arbeidsvilkår; sosial trygghet; en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie; tilfredsstillende mat, klær, bolig; høyest oppnåelig helsetilstand både i fysisk og psykisk henseende; rett til utdanning; og rett til å delta i det kulturelle liv. Anvendelse av slike normer i praksis, krever ytterligere spesifisering. Dette er blitt gjort av FNs særorganisasjoner, blant annet FAOs ernæringsstandarder når det gjelder fysiologiske minstekrav per person til dekning av behovet for kalorier, proteiner, vitaminer, visse mineralstoffer o.l. Tilsvarende er det grunnlag for å hevde prinsippet om en rettferdig fordeling av byrder. Miljømessige byrder er i dag ikke likt fordelt. Konsekvensene er mer alvorlig i noen deler av verden enn i andre. Dette gjelder for eksempel drivhuseffekten. På liknende måte vil fremtidige generasjoner rammes hardere enn dagens. Dette innebærer at de forebyggende tiltakene, dvs. miljøpolitikken, må ta i betraktning situasjonen for de minst begunstigede medlemmene av det globale samfunnet, nå og i fremtid.

#### *7. Årsaksorientert miljøvern*

I Verdenskommisjonens rapport skisseres to hovedtilnærminger til miljøpolitikken. Den ene karakteriseres som «standardprogrammet» og gjenspeiler en innstilling til miljøpolitikk, lover og institusjoner som legger hovedvekten på miljøeffekter. Den andre gjenspeiler en innstilling som konsentrerer oppmerksomheten om den praksis som er årsak til disse effektene (Verdenskommisjonen 1987, s 223):

*«Disse to innstillingene representerer klart forskjellige oppfatninger både av problemene og av institusjonene som skal behandle dem».*

Verdenskommisjonen skiller således mellom en *effekt-* og en *årsaksorientert* miljøpolitikk. Kommisjonen understreker at den første har rådet grunnen til nå, mens det er den andre som må inngå i bærekraftig utvikling. Det er bakgrunnen for vår tidligere påpekning av at det bare er visse former for miljøvern som er i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling. Ulike løsningsprinsipper for problemer knyttet til utslipp av forurensninger, kan illustrere hva som ligger i et slikt skille. På den ene siden kan vi snakke om såkalte sluttende-løsninger («end of pipe»), der problemene søkes redusert etter at de er oppstått. Ulike former for renseteknologier representerer slike løsninger. På den andre siden kan settes kildeorienterte løsninger. Dette krever kontroll og styring av det som går inn, dvs. de prosesser som skaper utslippsproblemene. Det internasjonalt anerkjente føre-var-prinsippet er et viktig politisk verktøy for å oppnå slike endringer. Dette prinsippet er nå nesten alltid inkludert i internasjonale miljøkonvensjoner, og blir sett på som svært viktig for å operasjonalisere de miljømessige karakteristika av bærekraftig utvikling. Prinsippet ligger også til grunn for utformingen av norsk miljøpolitikk (Miljøverndepartementet 1997, s 13).

#### *8. Offentlighet og folkelig deltakelse*

Det er ulike oppfatningene om hva omlegging til en bærekraftig utvikling vil innebære i praktisk politikk. Verdenskommisjonens rapport tar til orde for at miljøkrisen er av grunnleggende karakter - og at det ikke er tenkelig å løse de utfordringene verdens befolkning står overfor uten gjennom radikale samfunnsendringer. Offentlighet og folkelig deltakelse er berørt i Verdenskommisjonens rapport, men hovedvekten er lagt på statlige og mellomstatlige initiativ gjennom internasjonale organisasjoner. Under Rio-konferansen i 1992 ble det vedtatt en handlingsplan for en bærekraftig utvikling - Agenda 21 - med et eget kapittel som omtalte kommunenes rolle i dette arbeidet med stor vekt på medvirkning. Kommunene blir tildelt en avgjørende rolle i å ta initiativ lokalt til å komme fram til en felles enighet om hva som utgjør utfordringene lokalt i arbeidet for en bærekraftig utvikling, og fordele ansvar mellom viktige aktører lokalt. Dette er et en rolle som går ut over den formelle rollen kommuner er tildelt gjennom lover og retningslinjer, og gjør for eksempel at norske kommuner får et større ansvar i forhold til reiselivets miljøproblematikk enn det som framgår ut fra gjeldende lovverk og sedvane i dag.

#### *4.2. Bærekraftindikatorer for reiselivet*

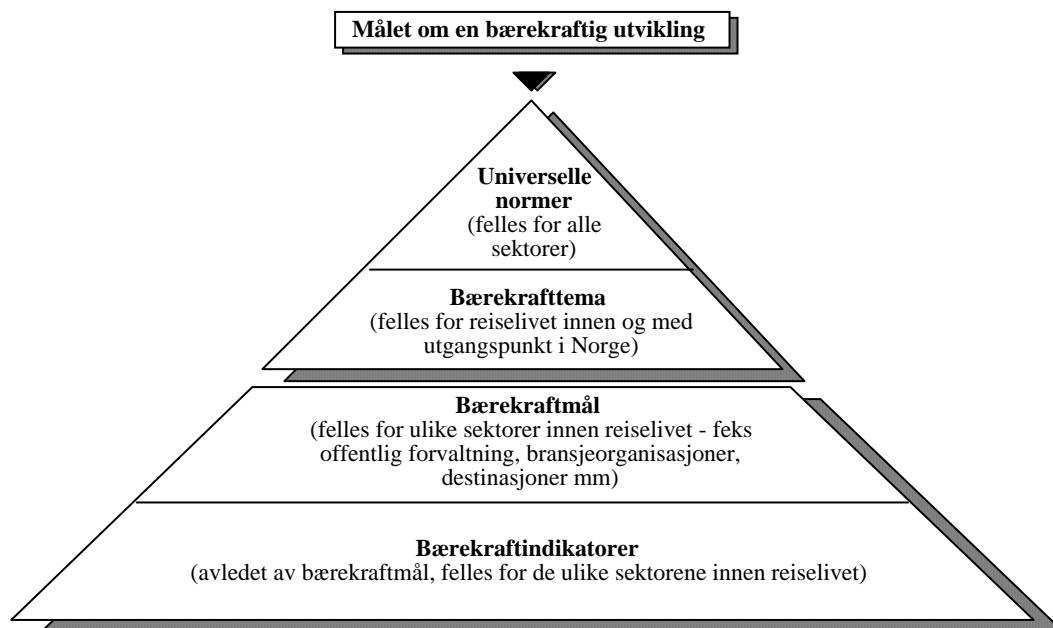
*«Gode» og «dårlige» bærekraftindikatorer*

FNs handlingsplan for en bærekraftig utvikling - Agenda 21 - anbefaler utvikling av *bærekraftindikatorer* som et hjelpemiddel for å utvikle sektorer og deler av samfunnet i mer bærekraftig retning. Det pågår en stor aktivitet internasjonalt i å utvikle indikatorer som er ment å formidle innholdet i og kravene til en bærekraftig utvikling. Et kompendium utgitt av det canadiske «International Institute for Sustainable Development» presenterer for eksempel 270 miljø- eller bærekraftindikatorinitiativ fra 29 land med samtlige verdensdeler representert (Hardi et al 1995). Felles for de ulike indikatorinitiativene er at de ofte er meget konkrete og detaljerte, og at alle forsøker å selge sin fortolkning av begrepet bærekraftig utvikling som den «rette». Gitt at det er et minimum av logisk konsistens mellom de ulike indikatorinitiativene og et felles forankringspunkt i Verskommisjonens rapport, befinner vi oss i en situasjon der det eksisterer mange og høyst ulike oppfatninger av hva en bærekraftig utvikling konkret innebærer på et indikatornivå. De ulike bærekraftindikatorsettene er såpass forskjellige at vi ventelig vil kunne finne konkrete aktiviteter som vil framstå som bærekraftig i forhold til ett indikatorsett og ikke-bærekraftig i forhold til andre indikatorsett.

I en gjennomgang av ulike former for kvalitetskrav til miljøindikatorsystemer konkluderer Macgillivray og Zadek (1995) med at det særlig er to typer krav som synes å være avgjørende: Teknisk kvalitet og krav til kommunikasjon. Kravet om *teknisk* kvalitet mener forfatterne er uløslig knyttet til viktigheten av gode grunnlagsdata. De skiller mellom tre former for dataproblemer: mangel på pålitelige data, utilfredstillende håndtering av data og mangel på troverdighet. For at indikatorer skal formidle informasjon er det imidlertid ikke nok at den er nøyaktig, informasjonen må òg skape det Macgillivray og Zadek kaller *resonans* for den tiltenkte målgruppen. Målgruppen må forstå informasjonen og bli motivert til å utlede handling på bakgrunn av denne informasjonen. Forfatterne skiller mellom «kalde» og «varme» indikatorer. De «kalde» er faglig detaljerte og krevende, men er for kalde til at de skaper resonans lokalt. De «varme» gir lokal resonans, men er til gjengjeld upresise. Utfordringen ligger i å utvikle et indikatorsett som er «passe varmt».

I prosjektet «Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk» finansiert av KS-forskning er det er tatt til orde for å utvikle et rammeverk for bærekraftindikatorer - heller enn en form for universelle bærekraftindikatorer tenkt brukt overfor en hver sektor og i alle sammenhenger (Aall og Høyen 1997). I forslag til indikatormodell er det skilt mellom fire nivåer (se figuren under). Selve indikatorene utgjør bare det nederste og mest detaljerte nivået. Poenget med figuren under er å vise en logisk sammenheng mellom et overordnet nivå og et praktisk anvendelig indikatornivå; der det overordnede nivået er tenkt å være «fast» mens

nivåene under vil variere på ulikt vis. De universelle normene er utledet på grunnlag av det innholdet Verdenskommisjonen og Agenda 21 legger i målet om en bærekraftig utvikling. Med utgangspunkt i de universelle normene er det så identifisert ulike bærekrafttema med spesiell relevans for ulike sektorer, der relevansen også er satt i en nasjonal sammenheng. Det første nivået er ment å gjelde som et felles utgangspunkt for alle sektorer og alle nivå i samfunnet, mens nivå 2 (bærekrafttema) vil gjelde spesielt for én sektor eller et forvaltningsnivå (i vårt tilfelle «reiseliv»). I forhold til reiselivet er således både nivå 1 og 2 ment å være «faste».



**Figur E** Struktur for den foreslåtte bærekraftindikatormodellen

Etter som vi beveger oss «nedover» i indikatormodellen, og detaljeringsgraden øker, vil også relevansen i forhold til den konkrete situasjonen der indikatorene skal anvendes øke. Med «relevans» mener vi i denne sammenhengen en balanse mellom hensynet til faglig nøyaktighet (jfr betegnelsen «kalde» indikatorer) og hva som anses å være den rådende politiske dagsorden (jfr betegnelsen «varme» indikatorer). Overgangen fra universelle normer til bærekrafttema, bærekraftmål og i siste instans selve indikatorene representerer dermed en form for «oppvarming» i følge terminologien til Macgillivray og Zadek (1995). Det er særlig overgangen fra nivå 2 til nivå 3 («bærekraftmål») som er viktig i denne sammenhengen - altså det å gjøre problemstillingene relevante for dem det gjelder og de som skal ta del i beslutningene som gjelder reiselivets forhold til målet om en bærekraftig utvikling. Nivå 3 gjelder for de aktørene som i en eller annen forstand formulerer mål, eller på annen måte søker å styre utviklingen av reiselivet. For reiselivet vil dette i hovedsak bestå av de deler av offentlig

forvaltning sentralt, regionalt og nasjonalt som har en eksplisitt uttalt politikk i forhold reiselivet, og næringen selv<sup>37</sup>.

Det siste nivået - indikatornivået - er ment å være forskjellig ut fra den konkrete situasjonen der det er behov for en detaljert analyse, og vil bli styrt ut fra to hensyn: Hvilke bærekrafttema spesifikke for reiselivet som blir berørt, og i hvilken grad denne tematikken er fanget opp på et målnivå av de aktørene som er involvert. Vi kan ta et konkret eksempel, gitt at vi har kommet fram til en gjengs oppfatning av hva bærekrafttematikken for reiselivet består i. Hvis vil for eksempel skulle vurde om satsingen på bygdeturisme i Sogn og Fjordane er i samsvar med målet om en bærekraftig utvikling, måtte vi først avgjøre hvilke av bærekrafttemaene som er relevante i ta med i vurderingen. Neste skritt blir så å identifisere hvilke mål som er fastsatt av aktuelle beslutningstakere (fylkeskommunen, fylkesmannen, bransjeorganisasjoner, kommuner), og gruppere disse i forhold til bærekrafttematikken. Gitt at det fins relevante målformuleringer, må det så utformes konkrete indikatorer som gjenspeiler disse målformuleringene - men som samtidig er realistisk å tallfeste ut fra tilgjengelig datagrunnlag og ressurser til innhenting og analysing av de samme data. I de tilfeller der det ikke eksisterer relevante målformuleringer, må man prøve å utlede indikatorer direkte fra bærekrafttemaene. Problemet er da at indikatorene lett kan bli oppfattet som lite relevante av de aktørene som er involvert, noe som igjen gjør at vi kan få en klassisk konflikt mellom «fag» og «politikk» - en konflikt som gjerne også framstår som å være mellom «vernere» og «næringsinteresser». Utfordringen for å komme et skritt videre i forhold til en slikt situasjon - som lett låser seg fast - er at de involverte partene (næringen selv og den delen av offentlig forvaltning som har et spesielt ansvar for reiselivet), utvikler sin egen forståelse av de utfordringene som ligger i betegnelsen bærekraftig reiseliv.

### *Økologisk og sosial tålegrense*

Med henvisning til målet om en bærekraftig utvikling har det fra enkelte hold blitt reist kritikk mot det sosialøkonomiske utgangspunktet at forskjellige ressurser fullt ut er substituerbare og kan erstatte hverandre. En slik tankegang er spesielt problematisk i reiselivssammenheng. Reiselivsressurser kan være unike og ikke mulig å erstatte, eventuelt kan de bare erstattes til en uoverstigelig høy pris - gitt at en først har akseptert endringer i form av for eksempel naturinngrep eller nedbygging av historiske minnesmerker. En bærekraftig turisme har derfor blitt definert som turistutvikling uten irreversible endringer av ressursene og uten å overføre uakseptable kostnader til framtidige generasjoner (Pigram 1992). Denne erkjennelsen har gjort at ressursenes unikhet, sårbarhet og grad av

---

<sup>37</sup> I retningsanalyseprosjektet motsvarer dette nivået de mål kommunestyret har vedtatt.

endring fra sin opprinnelig tilstand (naturlighet) har fått en sentral plass i de ulike forsøkene på å definere bærekraftbegrepet i en reiselivssammenheng.

Stortingsmelding nr 58 (1996-97) om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling» fastslår og utdyper to viktige prinsipper for sin miljøpolitikk: *naturens tålegrense og føre var-prinsippet*<sup>38</sup>. Hva som er akseptable nivå for reiselivspåvirkning av det fysiske miljøet, kan vurderes ut fra flere perspektiv. Et perspektiv er å ta utgangspunkt i hvilke fysiske endringer som er så store at naturens tålegrense blir varig berørt, med muligheter for selvforsterkende endringsprosesser etter at visse terskelverdier eller tålegrenser er passert. Denne måten å tenke på forutsetter at det eksisterer faste eller bestemte grenser for utviklingen og at hvis en holder seg innenfor visse grenseverdier så vil ikke negative endringer oppstå (Murphy 1994). Overskrider en tersklene kan det komme betydelige, og til dels ikke-reversible, endringer. Innen forurensingsforvaltningen har tålegrenser i form av opptaks- eller assimiljonskapasitet vært en dominerende tankegang internasjonalt. Den bygger på to grunnforestillinger. For det første bygger den på en tro om at det fysiske miljøet kan ta opp visse mengder med forurensning uten negative konsekvenser. I tillegg tror en at vitenskapen kan fastslå hvor opptaksgrensen går, og hva tålegrensen er (Harding og Fisher 1992). Tankegangen har også vært overført til andre aspekter ved hva naturmiljøet tåler, også av påvirkninger fra reiselivets side. I sin enkleste form har grunntanken dreid seg om hvor mange turister eller reiselivsbedrifter et område har kapasitet til å ta i mot før naturens selvfornyende evne er nådd (se f.eks. Stankey og Manning 1988). Utgangspunktet er i dette tilfellet hva som er akseptabelt for naturen selv og dens tilstand og prosesser.

I praksis har det vist seg vanskelig i forbindelse med turisme og reiseliv å fastslå grenseverdier og å påvise når naturens tålegrense eller terskelverdier blir nådd, enn si eventuelt å gripe inn i tide. En årsak kan være at virkemidler som er tatt i bruk for å redusere negative effekter fra reiselivet på naturmiljøet, kun har forsinket effektene eller gitt dem nye former. Et eksempel er forsøkene på å begrense hytteutbyggingen i Norge av miljøhensyn, som trolig har ledet noe av etterspørselen over mot campingvogner og bobiler, som så er tatt i bruk andre steder. Et annet problem er at mange naturgitte forhold varierer over tid på grunn av generelle naturprosesser, slik at det er vanskelig å identifisere hvilke endringer i naturtilstanden som skyldes menneskelig påvirkning generelt - eller reiselivet spesielt.

---

<sup>38</sup> Det er interessant å legge merke til at tidligere reservasjoner om «kostnadseffektivitet» nå er fjerne fra definisjonen av føre var-prinsippet. Nå er vi tilbake til den klassiske definisjonen (Miljøverndepartementet 1997, s. 13): «Prinsippet om å være føre var innebærer at dersom det er fare for alvorlig eller uomstøtelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig sikkerhet bli brukt som grunn til å gjennomføre et naturinngrep eller utsette miljøvernpolitiske tiltak. Mulige skadevirkninger må tillegges betydelig vekt når mål fastsettes».

Et annet perspektiv er å ta utgangspunkt i den sosiale, kulturelle eller psykologiske tålegrensen i mottakersamfunnet (FNNPE 1993) og hos turistene, dvs. hva som er akseptable endringer i miljøet, sett ut fra det lokalsamfunn eller de menneskelige interesser som blir berørt. Et lokalsamfunnsorientert perspektiv gjør da at tålegrensen vil være lik mottakersamfunnets evne til å absorbere turister og turistnæring før negative effekter blir opplevd (D'Amore 1993 og Doxey 1975). Et turistorientert perspektiv tilsier at tålegrensen til en destinasjon blir lik det maksimale antall besøkende som kan komme uten uakseptable endringer i det fysiske miljøet og uten at kvaliteten på opplevelsene til turistene blir redusert for mye (Mathieson og Wall 1982). Begge disse perspektivene er menneskeorientert, men først og fremst opptatt av én av partene i turistsystemet; lokalsamfunnet, turistene eller turistnæringen. Vanligvis vil vurderinger av tålegrensen til turistområder måttet ta hensyn til hva som er akseptabelt for ulike grupper med avvikende syn (Williams og Gill 1994). Slike menneskeorienterte perspektiv innebærer at berørte parter fokuserer på hvordan de ønsker seg et område, og ut fra det etablerer en forvaltning av turistområder og ferdselskorridorer, hvor en aksepterer eller tolererer endringer innen visse grenser. Endringene vil da både omfatte det fysiske miljø, og sosiale og kulturelle forhold. Men det er ulik vektlegging av de forskjellige deltema mellom. Hovedidéen er imidlertid å få etablert enighet eller beslutning om klare kriterier for hvilke endringer i det fysiske og sosiale miljø som ikke blir akseptert (Stankey et al. 1985 og Stankey 1989). For ved å etablere nedre grenser for akseptable endringer, kan en bedre vurdere når disse grenseverdiene er i ferd med å bli passert, og å gripe inn for å styre utviklingen. Ved å etablere grenseverdiene før skader har oppstått, får en dessuten etablert et forebyggende system, basert på en føre var-tankegang. En fordel rent forvaltningsmessig ved et slikt forebyggende system er at om valgte grenseverdier viser seg å være noe for strenge, så kan en i prinsippet lempe litt på kriteriene seinere. Dette kan være enklere enn å innføre strengere restriksjoner etter at skader har oppstått. Metoder basert på en tankegang om «least acceptable change» har vist seg i praksis å være nyttige i reiselivssammenheng mer generelt, selv om de oftest bare har vært brukt ved forvaltning av naturområder. Denne type tankegang forutsetter imidlertid at det er mulig å identifisere klare indikatorer på viktige endringer som skyldes reiselivet, og at en har et overvåknings- og beslutningssystem for å iverksette tiltak når det er nødvendig å endre utviklingen. Bruken av indikatorer henger da sammen med erkjennelsen av at turistsystemet er for komplisert til at en kan ha oversikt over helheten. Beslutningstakere bruker derfor informasjon om deler av systemet - indikatorer - for å overvåke tilstanden og endringer i hele systemet. Indikatorer er da målbare egenskaper som kan gi pålitelig innsikt i hvordan komplekse og sammensatte system utvikler seg. De skal ideelt sett gi «tidlig varsel» om kommende problemer.



### *Bærekraftig utvikling mer profilert i norsk miljøpolitikk?*

I juni i år la den norske regjeringen fram stortingsmelding 58 om «Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling», og meldingen gir en inngang til hvilket innhold begrepet bærekraftig reiseliv kan få i en norsk sammenheng. I stortingsmeldingen blir det slått fast at målet om en bærekraftig utvikling gjelder som overordnet prinsipp for regjeringens miljøpolitikk. Et overordnet prinsipp knyttet til bærekraftig utvikling fokuserer på den langsiktige hovedtanken i miljøpolitikken om å forebygge og løse miljøproblemene slik at de ikke blir en trussel mot dagens eller fremtidens generasjoner. Meldingen utdyper målet om en bærekraftig utvikling ved å vise til at begrepet må bygge på tre likeverdige perspektiv (Miljøverndepartementet 1997)<sup>39</sup>:

- det økologiske perspektivet
- generasjonsperspektivet
- velferdsperspektivet

Det økologiske perspektivet gjelder opprettholdelse av økosystemene, mens generasjons- og velferdsperspektivet gjelder spørsmålet om en mer rettferdig fordeling av goder - henholdvis spørsmålet om fordeling i *tid* mellom nålevende og framtidige generasjoner, og fordeling i *rom* mellom ulike deler av dagens befolkning. Et avgjørende spørsmål blir da selvsagt hvilke former for goder - er det snakk om grunnleggende goder eller også mer luksuspregede goder? Verdenskommisjonen gir selv ingen presise svar på dette, men framhever at det er tilfredsstillende av de grunnleggende behov i den fattige del av verden som må få førsteprioritet. Stortingsmelding nr 58 peker på at det er økningen i forbruksvolumet og fordelingen av forbruket som utgjør hovedproblemet, ikke forbrukstyper og -mønstre. Meldinga peker videre på at sentrale drivkrefter bak den uheldige utviklingen er befolkningsvekst og behovsutvikling, og globalisering av verdensøkonomien. I synet på befolkningsvekst og matvaresikkerhet slutter meldingen seg ikke til «teknologioptimistene» som mener at den «grønne» revolusjonen vil løse problemet, eller «fordelingsoptimistene» som mener at vi har nok mat, det er bare å fordele bedre. Den slutter seg heller ikke til «miljøpragmatikerne» som mener at vi må tåle miljøkonflikter - feks hogst av regnskog - for å sikre verdens matvareforsyning. Meldingen prøver heller ikke å skyve ansvaret over på de fattige landene. På den ene siden peker den på at fattigdom gir direkte opphav til miljøproblemer. Samtidig kritiserer meldingen «utviklingsoptimistene» - og overraskende nok også Verdenskommisjonens rapport - som tror at u-landene kan vokse seg ut av problemene gjennom økonomisk vekst. I stedet erkjenner meldingen at det

---

<sup>39</sup> «Generasjonsperspektivet» motsvarer det Verdenskommisjonen benevner som «sosial bærekraft i tid», og «velferdsperspektivet» motsvarer «sosial bærekraft i rom».

er her - i den rike del av verden - både problemet, og i neste omgang løsningen på problemet ligger.

Meldingen forholder seg til teknologisk framskritt og en stadig mer global verdensøkonomi som både en mulighet og et problem i miljørammen. I begrunnelsen for den stadig økende grad av handelsliberalisering blir det gjerne trukket fram at dette vil stimulere til en mer effektiv utnyttelse av ressursene, som vil kunne medføre økt vekst i verdens totale vare- og tjenesteproduksjon, og dermed danne grunnlag for bedret velferd for verdens befolkning. Meldingen peker på at den økte produksjonsmengden i utgangspunktet vil føre med seg økt transport, økt forbruk av energi- og andre naturressurser, økte belastninger på det biologiske mangfoldet og økte utslipp av forurensende stoffer. Meldingen har likevel tro på at disse virkningene vil kunne motvirkes ved at den samme prosessen fører til teknologiske framskritt som øker energi- og miljøeffektiviteten i økonomiene, og en mer effektiv internasjonal arbeidsdeling som bidrar til mer effektiv utnyttelse av ressursene. Meldingen setter imidlertid som betingelser for at handelsliberaliseringen skal ha en positiv nettovirkning på miljøtilstanden at den må følges av en tilstrekkelig kraftfull miljøvernpolitikk, globalt og på nasjonalt nivå. Meldingen hevder at det bør være mulig å innføre sterkere miljøtiltak uten at dette på kort eller lang sikt tar vekk den produksjonsgevinsten som handelsliberaliseringen fører til. Det springende punktet, sett fra et miljøsynspunkt, blir dermed om slike avbøtende miljøtiltak faktisk blir satt ut i livet.

Meldingen vier relativt liten plass til omtale av næringslivet som selvstendig aktør (10 av i alt 85 sider som gjelder tiltakssiden i meldingen). For næringslivet generelt trekker meldingen fram følgende hovedsatsinger:

- økt bruk av økonomiske virkemidler i form av avgifter
- økt oppmerksomhet omkring miljøproblemer knyttet til bruken av produkter, mot tidligere der hovedoppmerksomheten var rettet mot produksjonsprosessene
- bruk av livsløpvurderinger for å avdekke de samlede miljøeffektene av et produkt
- fortsatt satsing på miljøteknologi
- økt vekt på oppbygging av miljøkunnskap i næringslivet
- oppfordring om frivillig tilslutning til miljøledelsessystemer som EMAS og ISO 14.000

Meldingen vier plass til en egen omtale av utfordringer spesielt knyttet til reiselivsnæringen. Meldingen legger vekt på at næringen bør etterstrebe både en miljøbasert og en miljøtilpasset strategi (Op. cit, s. 107):

*«Den reiselivsmessige interessen for opplevelser og aktiviteter i naturen og en økende miljøbevissthet i markedene representerer en viktig utfordring for reiselivsnæringen. Dette gjelder både i forhold til å utnytte næringens potensiale gjennom tilrettelegging og markedsføring av dette produktet, og i forhold til å unngå skadelige inngrep og slitasje på natur og kulturminner. .... Reiselivsnæringen oppfordres til å legge særlig vekt på å profilere et miljøvennlig reiseliv basert på bærekraftig bruk av natur- og kulturminneverdier».*

Meldingen forfekter også den miljøbaserte og miljøtilpassede strategien er gjensidig forsterkende (Op. cit):

*«Kunnskap om, og bevisst tilrettelegging for naturbruk vil også være et godt utgangspunkt for å utnytte reiselivsnæringens potensial, samtidig som det gir grunnlag for et bedre vern av stedegen natur».*

Internasjonale erfaringer viser imidlertid at slike «vinn-vinn» situasjoner hvor både miljø, næringsliv, turistene og lokalsamfunn er vinnere, har en tendens til å være mere unntak enn hovedregelen (Cater 1994, Engesæter og Vistad 1996).

#### *Indikatorer for et bærekraftig norsk reiseliv*

Når vi nå skal gå nærmere inn i en diskusjon om hva målet om en bærekraftig utvikling medfører mer konkret i forhold til reiselivet, er det viktig å ha klart for seg at den faktiske bruken i dag av betegnelse «økologisk» og «bærekraftig» turisme skiller seg på vesentlige punkter fra den forståelsen Verdenskommisjonen legger til grunn for målet om en bærekraftig utvikling. Den faktiske anvendelsen av bærekraftbegrepet i dag i en reiselivssammenheng synes snever på tre ulike nivå:

- på *strategiske* nivå: det er en teknosentriske tilnærmingen til bærekraftbegrepet, der naturen i hovedsak har verdi som ressursgrunnlag for utøving av reiselivsnæringen og der bærekraftelaterte utfordringer blir møtt med tekniske løsninger og effektivisering av ressursutnyttelsen
- på et *overordnet* begrepsnivå: forståelsen av begrepet er i hovedsak knyttet til det Stortingsmelding nr 58 om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling» betegner som den økologiske bærekraften, mens fordelings- og velferdsperspektivet i liten grad er nevnt
- på et *operasjonelt* nivå: bærekraftbegrepet blir i hovedsak anvendt i forhold til de stedfaste aktiviteter og blir i liten grad knyttet til utøving av selve reisen

I de fleste tilfeller synes betegnelse økologisk og bærekraftig turisme først og fremst å være knyttet til det vi tidligere har betegnet som en

*miljøbaserte* tilnærmingen, med opplevelser i uberørt natur som det avgjørende kriteriet for om virksomheten fortjener betegnelsen bærekraftig (McKercher 1993, Aronsson 1994). De forfattere som også knytter bærekraftbegrepet til konsekvensene av næringen, forholder seg i hovedsak til *miljø*konsekvenser, og konsekvensene er avgrenset til den *stedbundne* delen av reiselivet (Lane 1994, Engesæther og Vistad 1996). Hunter og Green (1995) kritiserer det de kaller det «turist-sentrerte bærekraft paradigmet» innenfor reiselivet. Kritikken går på at anvendelsen av begrepet ikke synes å omfatte selve reisen, men hovedsakelig avgrenser seg til destinasjonen. Bruken av begrepet blir i følge Hunter og Green dels anvendt på «autentiske» og «uberørte» destinasjoner, dels destinasjoner der man har lagt særlig stor vekt på å redusere miljøkonsekvensene knyttet til selve oppholdet. I boka «Transport for Tourism» framhever Stephen Page (1994) at til tross for de siste årenes omfattende forskning på områdene «transport og miljø» og «turisme og miljø» så blir de som oftest behandlet isolert fra hverandre. Høyer (1997b) tar til orde for at dette kanskje i enda sterkere grad har vært tilfelle når begrepet «bærekraftig utvikling» har vært brakt inn istedenfor «miljø».

I en konkretisering av de spesifikke bærekraftrelaterte utfordringene som knytter seg til reiselivet skiller Høyer og Simonsen (1996) mellom en *intensitets-* og *volum*problematikk. Intensitetsproblemer knytter seg til *lokale* problemer som følge av en opphopning av reiselivsaktiviteter med påfølgende overskridelser av lokale tålegrenser (for eksempel for høye konsentrasjoner av luftforurensning i bysentra som følge av reiselivsrelatert transport, slitasje på vegetasjon fra turister). Volumproblemer oppstår ofte som følge av mange og små påvirkninger med utslag i store og globale sammenhenger (for eksempel drivhuseffekten og utslipp av drivhusgasser fra reiselivsrelatert transport).

Utøving av reiseliv har konsekvenser i forhold til alle de tre perspektivene på bærekraftig utvikling som Stortingsmelding nr 58 om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling» viser til. Det kan òg være hensiktsmessig å bruke begrepsparet *lokal* og *global* bærekraft. Dette gir oss muligheten til å skille mellom mange og ulike bærekraftdimensjoner, for eksempel lokal versus global økologisk bærekraft eller et lokalt versus et globalt velferdsperspektiv på målet om en bærekraftig utvikling. Vi kan ut fra dette tenke oss en *total* eller *delvis* tilfredsstillelse av betingelsene for et bærekraftig reiseliv. En reiselivsaktivitet kan i den ene enden av skalaen tilfredsstille alle krav - og dermed oppnå at alle de seks «boksene» vist i tabellen under er fylt. Motsatt vil ingen «bokser» fylt innebære at virksomheten ikke i noen forstand er i samsvar med målet om en bærekraftig utvikling. I ulike former for mellomkategorier kan man tenke seg en ensidig tilfredsstillelse av kravet om lokal bærekraft, eventuelt utelukkende tilfredsstillelse av kravet om økologisk bærekraft. For

eksempel vil kombinasjonen av avgrensningen «lokal» og «økologisk» bærekraft i stor grad samsvare med det vi tidligere har betegnet som et miljøtilpasset reiseliv. I det videre har vi lagt til grunn den systematikken som er vist i tabell 8 når vi skal forsøke å si noe mer konkret om konsekvensene av norsk reiseliv i forhold til målet om en bærekraftig utvikling. Flere av punktene vil imidlertid framstå som tomme fordi vi mangler data, mens andre punkter vil være grove overslag.

Reiseliv som aktivitet karakteriseres ved at det kommer *i steden for*, ikke i tillegg til daglige gjøremål og det «vanlige» livet. Når vi skal søke å framstille konsekvensene av reiselivet i forhold til målet om en bærekraftig utvikling, er det derfor riktig å operere med et begrep om reiselivets «netto miljøbelastning». De miljøbelastningene vårt «vanlige» liv medfører bør i prinsippet komme til fredrag. Det vil ofte være slik at reiselivets intensitetsproblemer i hovedsak medfører et «brutto-bidrag». Reiseliv innebærer definisjonsmessig en forflytning fra hjemstedet, noe som igjen medfører at intensitetsproblemer knyttet til destinasjonen eller transportåren fra hjemsted til destinasjonen fullt ut kommer i tillegg til eventuelle intensitetsproblemer knyttet til hjemstedet. Dette forholdet gjelder imidlertid ikke for reiselivets volumproblematikk. Det er vanskelig å angi noen generelle tall for dette forholdet, men vi kan illustrere dette prinsippet med noen eksempler. Vi reiser også når vi ikke utøver en eller annen form for reiseliv - pendling, handling, omsorgsreiser osv. Det netto reiselivsrelaterte transportarbeidet vil derfor bestå av det transportarbeidet vi faktisk utøver i reiselivssammenheng med fratrekk for det transportarbeidet vi ut fra gjennomsnittsbetraktninger ellers ville ha utøvet i den samme perioden. Tilsvarende resonement kan vi gjøre for overnatting og bespisning. Vi spiser, forbruker strøm, forbruker vann osv i vårt «vanlige» liv. I prinsippet bør vi derfor bare ta med det merforbruket som oppstår som følge av at vi gjerne forbruker mer emballasje, vann, strøm osv under hotellopphold eller på restauranter enn tilsvarende når vi oppholder oss hjemme.

**Tabell H** Bærekrafttema for norsk reiseliv

Bærekraft-perspektiver:	Lokale intensitetsproblemer	Globale volumproblemer
Økologisk bærekraft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utslipp skal ikke overskride lokale resipienter (til luft: støy, CO, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, partikler, og til vann: N, P og organisk materiale).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utslipp skal ikke overskride globale resipienter (til luft: SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO<sub>2</sub>, ulike «drivhusgasser», ozonødeleggende gasser, og til vann: N, P, organisk materiale,</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arealinngrep skal ikke medføre uakseptable konflikter med lokale verneinteresser knyttet til jordvern og naturvern.</li> <li>• Økonomisering med lokalt sett knappe naturressurser.</li> <li>• Miljøvennlig håndtering av avfall med vekt på kildesortering, resirkulering og energigjenvinning.</li> <li>• Biologiske ressurser må ikke høstes ut over den langsiktige lokale bæreevnen.</li> </ul>	<p>miljøgifter)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arealinngrep skal ikke medføre uakseptable konflikter med globale verneinteresser knyttet til den globale matvaresituasjonen og vern av det biologiske mangfoldet.</li> <li>• Reduksjon i forbruksnivået for energi enkelte kategorier av naturressurser.</li> <li>• Reduksjon i avfallsmengden og etablering av lokale kretsløp for håndtering av restavfallet.</li> </ul>
Generasjonsperspektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utslipp (til luft: støy, CO, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, partikler, og til vann: N, P og organisk materiale) eller arealinngrep skal ikke medføre lokale helsproblemer i framtiden.</li> <li>• Reiselivsaktiviteter må ikke medføre uakseptable konflikter i forhold til den lokale sosiale og kulturelle egenarten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forbruk av lagerressurser bør i prinsippet opphøre, eller i alle fall minimaliseres.</li> </ul>
Velferds-perspektiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utslipp (til luft: støy, CO, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, partikler, og til vann: N, P og organisk materiale) eller arealinngrep skal ikke medføre helsproblemer lokalt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reiselivsnæringen i rike land må påta seg sterkere restriksjoner på utslipp og forbruk av naturressurser og energi enn det som framgår isolert sett av hensynet til økologisk bærekraft.</li> <li>• Verdiskapningen lokalt av nordmenns reise i utlandet skal bidra til å sikre en mer rettferdig fordeling av tilfredsstillende av grunnleggende behov mellom den rike og fattige del av verden, og internt i vertslandet.</li> </ul>

Betegnelsen «lokal» i forhold til målet om *økologisk bærekraft* omfatter de tradisjonelle miljøproblemer som manifesterer seg lokalt av de fleste former for næringsaktivitet:

- ressursforbruk og avfallsproduksjon
- utslipp til jord, luft og vann med lokale virkninger
- arealkonflikter med lokale virkninger

Det lokale perspektivet på ressursforbruk medfører gjerne at oppmerksomheten konsentreres om energiforbruk, vannforbruk og avfallshåndtering. For utslipp vil avgrensningen til lokale virkninger medføre for utslipp til luft at oppmerksomheten gjerne rettes mot komponenter som støy, sot, partikler, karbonmonoksid og nitrogenoksider. Dette er komponenter som også kan gi helseproblemer lokalt. For utslipp til vann dreier det seg gjerne om utslipp av næringsemner (nitrogen, fosfor) og organisk materiale til lokale resepienter. Lokale arealkonflikter viser seg ofte først og fremst å være knyttet til estetiske problemstillinger, men oppmerksomheten er også ofte knyttet til jordvern (omdisponering av dyrka og dyrkbar mark til reiselivsformål) og naturvern (arealinngrep eller konsekvenser som følge av ferdsel).

I internasjonal sammenheng blir spørsmålet om *kulturell tilpasning*, der kultur blir oppfattet både som de fysiske og de sosio-kulturelle «levende» omgivelsene, gjerne tatt med under betegnelsene økoturisme og bærekraftig turisme. På tilsvarende måte som for «miljø» er «kultur» en ressurs for reiselivet, samtidig som utøving av reiselivet også har konsekvenser i forhold til kultur som fysisk og sosio-kulturell omgivelse. Sosial og kulturell identitet kan defineres å høre med til de grunnleggende behov, og slik sett fanges opp av en bærekrafttilnærming. I norsk sammenheng er det vanlig å ta med konsekvenser på kulturminner under overskriften miljø<sup>40</sup>. Eksempler på dette i en reiselivssammenheng kan være forurensningsskader på historiske bygninger, og slitasjeskader på bygninger og andre kulturminner som følge av ferdsel.

I grenselandet mellom de fysiske og «levende» kulturomgivelsene er spørsmålet om *stedstilpasning* av reiselivsutbygging, et spørsmål som i norsk sammenheng også gjerne plasseres inn under overskriften miljø. Spørsmålet om samspillet mellom reiselivet og de sosio-kulturelle omgivelsene i en videre sammenheng er imidlertid i liten grad oppfattet som et miljøspørsmål i norsk sammenheng. I internasjonal sammenheng er dette spørsmålet ofte knyttet til hvordan reiselivet påvirker kulturell identitet og økonomiske forhold i mer eller mindre «opprinnelige» lokalmiljø, gjerne også knyttet opp til etniske spørsmål og konflikter mellom urinvånere og storsamfunnet. I en norsk sammenheng kunne man eventuelt tenke seg at denne formen for problemstilling var relevant i forbindelse med mer utpregede bygdeturisttiltak og kanskje spesielt i forbindelse med reiselivstiltak i samiske områder. Sammenlignet med internasjonale forhold vil vi likevel anta at størrelsen på disse utfordringene er langt mindre i Norge, tatt i betraktning at Norge er et såpass kulturelt, økonomisk og på andre måter homogent samfunn.

I internasjonal sammenheng blir hensynet *til lokal verdiskaping* ofte tatt med under betegnelsene økoturisme eller bærekraftig turisme. Rene utviklingsmål forstått som hvordan reiselivsnæringen kan bidra til å sikre tilfredsstillelse av grunnleggende behov vil bare i begrenset grad ha relevans for reiselivsaktiviteter på norsk område. I den grad dette målet berøres direkte av norsk reiseliv, vil utviklingsmålet - i alle fall i prinsippet - bare gjelde nordmenns reiser i utlandet, selv om storparten av inntektene fra nordmenns reiser i utlandet neppe tilfaller de befolkningsgruppene et slikt utviklingsmål vil gjelde for.

---

<sup>40</sup> Metodikken utviklet for Samla Plan for vassdrag tar for eksempel med kulturminnevern som én av ti brukerinteresser. I forskrifter til bestemmelsene om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven er kulturminner og kulturmiljø tatt med som to av elleve nærmere spesifiserte konsekvenskategorier.

I en norsk sammenheng kan det også være riktig å vurdere *distriktpolitikken* i forhold til et bærekraftperspektiv. Satsing på reiseliv er i mange sammenhenger framstilt som et viktig distriktpolitisk virkemiddel. Det er mulig å argumentere for at det distriktpolitiske målet om å opprettholde dagens bosettingsmønster også kan ivareta enkelte av målene knyttet til den økologiske bærekraften. Økt sentrallisering kan tenkes å ha to typer negative effekter i forhold til målet om økologisk bærekraft, henholdsvis press- og fraflyttingsproblemer. *Pressproblemer* kan medføre økte intensitetsproblemer på forurensningssiden og økt press på sentrumsnære arealressurser. Selv om omfanget av forurensningen ikke nødvendigvis øker, kan sentrallisering føre til at problemene med konsentrasjon av enkelte forurensningskomponenter øker. Sentrallisering medfører ofte behov for økt utbygging av infrastruktur og bygningsmasse til erstatning for det som ble etterlatt i «utkantene», noe som igjen kan medføre en netto økning i materielt ressursforbruk (bygningmateriale osv) og økt nedbygging av økologisk verdifulle arealer. *Fraflyttingsproblemer* kan medføre en økologisk sett mindre forsvarlig forvaltning av biologiske ressurser. Fraflytting kan i enkelte tilfeller medføre stans i utnyttningen av jord- og skogbruksarealer. Dette kan i sin tur medføre økt bruk av ikke-fornybare lagerressurser for å erstatte den reduserte tilgangen av fornybare ressurser til samfunnet som følge av fraflyttingen. Fraflytting kan også medføre at betingelsene for utnytting av de biologiske ressursene i «utkantene» endrer seg, og at driften blir lagt om i mer «miljøfiendtlig» retning. Strukturrasjonalliseringen i jordbruket etter 1945, med påfølgende nedgangen i bosettingen i deler av distrikts-Norge, og økende miljøproblemene i norsk landbruk kan fungere som en illustrasjon av dette poenget.

Et *globalt* bærekraftperspektiv på ressursproblematikken medfører at det i større grad blir reist krav om å redusere *forbruksnivå*, ikke bare endring av *forbruksmønster*. Et typisk eksempel er at spørsmålet om *avfallsreduksjon* ofte er viktigere enn spørsmålet om hvordan man håndterer restavfallet. Videre vil spørsmålet om lokal håndtering av avfallet med vekt på å etablere korte lokale kretsløp komme mer i fokus til forskjell fra etablering av store - og i verste fall globale - systemer for resirkulering av avfallsfraksjoner, med påfølgende høyt energiforbruk til transport av det samme avfallet.

I en norsk reiselivssammenheng vil *utviklingsmålet* - det vil si velferds- og generasjonsperspektivet - i hovedsak bli berørt indirekte, ved å legge ytterligere begrensninger i forhold til noen av de klassiske miljøområdene ut over det som isolert sett framgår av målet om økologisk bærekraft. Mer alment vil hensynet til en rettferdig fordeling av materielle ressurser og deponiressurser<sup>41</sup> i tid (mellom generasjoner) og rom (mellom ulike deler av

---

<sup>41</sup> Med deponikapasitet mener vi det omfanget av menneskeskapt miljøpåvirkning et økosystem kan utsettes for uten at systemet endrer seg ut over på forhånd fastsatte



dagens befolkning) medfører en radikal forsterking av det som måtte finnes i dag av miljøpolitiske mål på dette området. I tillegg kommer at det vil måtte etableres målsettinger på en lang rekke nye områder. Drivhus- og energiproblematikken er klassiske eksempler som illustrerer hvordan velferdsperspektivet slår ut i en norsk sammenheng. Det er bare med et velferdsperspektiv på bærekraftmålet det er mulig å argumentere for at de rike land må redusere sine CO<sub>2</sub>-utslipp med 80 prosent - slik FNs klimapanel gjør - selv om det totalt «bare» er behov for 60 prosents reduksjon av utslippene. Tilsvarende foreskriver Verdenskommisjonens rapport en *reduksjon* i energiforbruket i industriland på 50 prosent, men åpner samtidig for en *økning* i utviklingslandene på 30 prosent i løpet av de neste 50 år (Verdenskommisjonen 1987, s 130). Slike vurderinger bygger på en erkjennelse som innebærer at alle land må ta sin del av ansvaret for å legge om til en bærekraftig utvikling, men at det må være de rike landene som tar på seg den største delen av ansvaret.

For arealkonflikter vil et globalt hensyn innebære at effekter i forhold til tap av dyrka og dyrkbar jord og påvirkninger av det biologiske mangfoldet må settes inn i en global sammenheng. Det vil ikke være tilstrekkelig bare å ivareta lokale jordvern hensyn, avveininger må også gjøres i forhold til den globale matvaresituasjonen. Et mål om å redusere miljøproblemer av transport knyttet til matvareproduksjon og internasjonal handel med matvarer, vil også kunne forsterke lokale jordvern hensyn. I en situasjon med begrensninger på transport av - og dermed bruk av - innsatsfaktorer som kunstgjødsel, kraftfôr og fossil energi, vil det være viktig å ta vare på jordbruksareal som innsatsfaktor, for på den måten å sikre en størst mulig lokal matvareproduksjon.

I mange tilfeller er det en direkte sammenheng mellom *intensitets-* og *volum*problematikken. Utslipp fra transport gir for eksempel opphav til både lokale intensitetsproblemer og globale volumproblemer. Det viser seg imidlertid i praksis at det er de lokale intensitetsproblemer som har fått størst oppmerksomhet, og som også lettest lar seg håndtere. Tiltak rettet ensidig mot intensitetsproblemer har også en tendens til fjerne koblingen mellom intensitets- og volumproblematikken. Tiltak for å spre transporten over tid, og dermed løse for eksempel lokale køproblemer, får ikke nødvendigvis en tilsvarende effekt i forhold til drivhuseffekten så lenge det samlede transportarbeidet forblir det samme. Volumproblemet blir isteden gjort mindre synlig. I andre sammenhenger kan problemene bli omgjort fra å være et intensitets- til et volumproblem. Nedlegging av lokale søppelplasser har i mange sammenhenger løst lokale forurensningsproblemer, men systemer for innsamling av resirkulerbart avfall som medfører transport over lange avstander til mottakssentraler har

---

grenseverdier, for eksempel hvor store utslipp av nitrogen et havområde tåler før økosystemet endrer seg uakseptabelt mye.

til gjengjeld skapt et volumproblem i form av økte utslipp fra transportvirksomheten.

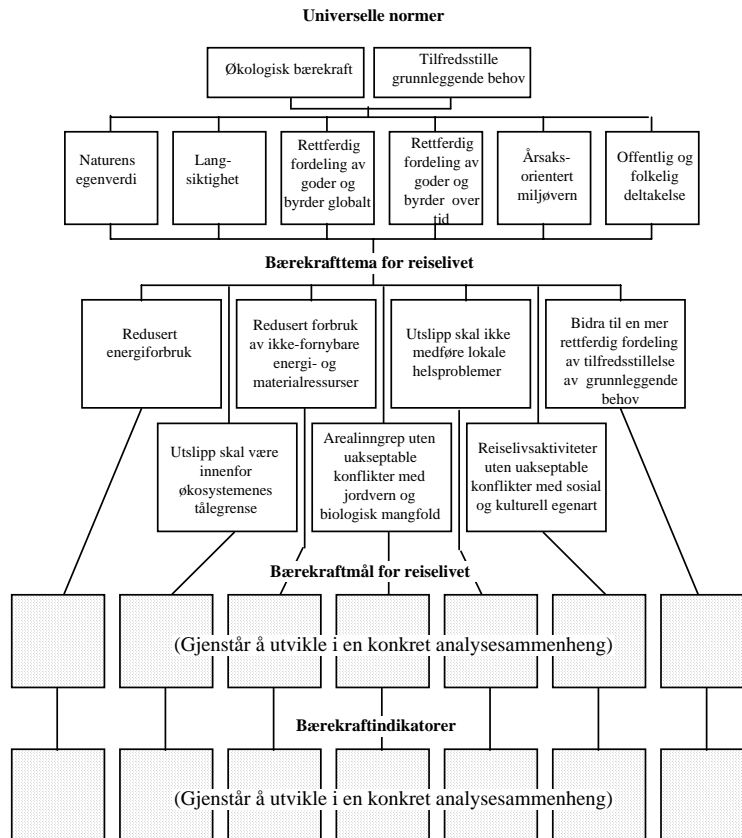
Basert på vår gjennomgang har vi under formulert det vi oppfatter må være syv sentrale krav norsk reiseliv må forholde seg til hvis det skal være meningsfylt å nærme seg målet om et bærekraftig reiseliv <sup>42</sup>:

1. Reduksjon i dagens energiforbruk i de rike landene.
2. Reduksjon av dagens forbruk av ikke-fornybare energi- og materialressurser i de rike landene.
3. Utslipp skal ikke medføre lokale helsproblemer.
4. Utslipp skal være innenfor økosystemenes tålegrense.
5. Arealinngrep skal ikke medføre uakseptable konflikter knyttet til matvareproduksjon og biologisk mangfold.
6. Reiselivsaktiviteter må ikke medføre uakseptable konflikter i forhold til den lokale sosiale og kulturelle egenarten.
7. Verdiskapningen lokalt av nordmenns reise i utlandet skal bidra til å sikre en mer rettferdig fordeling av tilfredsstillende av grunnleggende behov mellom den rike og fattige del av verden, og internt i vertslandet.

Disse kravene kan òg forstås som reiselivets bærekrafttematikk. I figuren under har vi vist en mulig indikatormodell for et bærekraftig reiseliv. Modellen er i realiteten ingen indikatormodell, men et utgangspunkt for å utvikle konkrete indikatorer. For utforming av konkrete indikatorer gjenstår det å identifisere gjeldene bærekraftrelaterte målformuleringer: det vil si hvordan sentrale aktører med tilknytning til norsk reiseliv har valgt å fortolke målet om en bærekraftig utvikling. På bakgrunn av dette gjenstår det så å avlede konkrete indikatorer til bruk i ulike konkrete sammenhenger, eventuelt å utlede bærekraftindikatorer direkte i forhold til bærekrafttematikken i de tilfeller der det ikke fins relevante målformuleringer. Det gjenstår også arbeid av mer grunnleggende karakter for å konkretisere mer inngående hvilke konsekvenser reiselivsnæringen faktisk har i forhold til målet om en bærekraftig utvikling.

---

<sup>42</sup> I retningsanalyse-prosjektet er det for eksempel utviklet et sett med 13 bærekrafttema med antatt særlig relevans for norske kommuner: (1) Vern av det biologiske mangfoldet, (2) Redusert energiforbruk, (3) Reduserte utslipp som skader atmosfæren, (4) Utslipp til lokale resipienter må ikke overskride naturens tålegrense, (5) Bærekraftig høsting av naturressurser, (6) Redusert forbruk av materielle ressurser, (7) Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse, (8) Rettferdig fordeling innenfor nålevende generasjoner, (9) Folkelig deltakelse, (10) Ansvarliggjøring av alle sektorer, (11) Internasjonalt engasjement, (12) Holdningsskapende arbeid og (13) Føre var prinsippet (Aall og Høyer 1997).



**Figur F** Forslag til en bærekraftindikatormodell for norsk reiseliv

### 4.3. Konsekvenser av norsk reiseliv i forhold til målet om en bærekraftig utvikling

#### *Inndeling i reiselivsaktiviteter*

En av de få eksemplene internasjonalt på å skape en mer samlet oversikt over reiselivets miljøproblemer, der konsekvensene er forsøkt knyttet til de bakenforliggende årsakene som ligger i reiselivsnæringen, er gjort med utgangspunkt i den viktigste turistregionen i Østerrike; Tyrol (Langer 1995). Resultatene kan også ha relevans for den miljøbaserte - og for den del også den miljøtilpassede - reiselivsutviklingen i Norge. Analysen har gruppert den fysiske miljøbelastningen knyttet til turisme (energiforbruk, støy, forurensning, avfall og inngrep i landskap og bebygde strøk i og langs ferdselskorridorene) i forhold til tre typer turistaktiviteter:

- 40-60 prosent har sin bakgrunn i transporten av turistene fra bostedsområdene til destinasjonene i Tyrol, og lokaltransport innen mottakerområdet

- 20-30 prosent kan knyttes til overnattings, bespisning og andre tilbudsaktiviteter
- 20-30 prosent av belastningene er knyttet til turistenes egne fritids- og rekreasjonsaktiviteter i mottakerområdene

Det kanskje mest spesielle med dette arbeidet er at forfatterne har fått fram selve reisens betydning i reiselivets samlede miljøbelastning, og at den delen av reiselivet som så langt har fått den største oppmerksomheten i miljørammen - overnattings- og serveringsbedriftene - framstår som den relativt sett minst miljøbelastende delen av de samlede reiselivsaktivitetene. Når vi i det videre skal forsøke å beskrive konsekvensene av norsk reiseliv i forhold til målet om en bærekraftig utvikling vil vi ta utgangspunkt i den tredelingen som er referert over. En noe mer detaljert inndeling av reiselivsaktiviteter er vist under, der vi skiller mellom direkte og indirekte tilknyttede reiselivsaktiviteter.

**Tabell I** Systematisering av reiselivsaktiviteter med konsekvenser i forhold til målet om en bærekraftig utvikling (etter Byrkjeland 1995)

Kategorier av reiselivsaktiviteter		Direkte tilknyttet reiselivet	Indirekte tilknyttet reiselivet
1 Transport		<ul style="list-style-type: none"> <li>• transport til/fra destinasjonen</li> <li>• transport innen destinasjonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• etablering og vedlikehold av transportårene</li> <li>• produksjon og vedlikehold av transportmidlene</li> </ul>
2 Overnatting og servering		<ul style="list-style-type: none"> <li>• drift av institusjonene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• etablering og vedlikehold av institusjonene</li> <li>• transport av driftsmidler til institusjonene<sup>43</sup></li> </ul>
3 Attraksjoner	3.1 Naturbasert attraksjoner med lite tilrettelegging	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ferdsel i utmark</li> <li>• intern transport på destinasjonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• produksjon og vedlikehold av transportmidlene</li> </ul>
	3.2 Naturbasert attraksjoner med tilrettelegging og/eller utbygde anlegg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ferdsel i utmark</li> <li>• intern transport på destinasjonen</li> <li>• kjøp av tjenester</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• produksjon og vedlikehold av transportmidlene</li> <li>• etablering og vedlikehold av anlegget</li> <li>• transport av driftsmidler til anlegget</li> </ul>
	3.3 Kulturbasert attraksjoner med lite tilrettelegging	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ferdsel</li> <li>• intern transport på destinasjonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• produksjon og vedlikehold av transportmidlene</li> </ul>
	3.4 Kulturbasert attraksjoner med tilrettelegging og/eller utbygde anlegg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ferdsel</li> <li>• intern transport på destinasjonen</li> <li>• kjøp av tjenester</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• produksjon og vedlikehold av transportmidlene</li> <li>• etablering og vedlikehold av anlegget</li> <li>• transport av driftsmidler til anlegget</li> </ul>

### *Reisen - det mest problematiske?*

Reiselivsrelatert transport utgjør både et intensitets- og volumproblem. Lokalt medfører den reiselivsrelaterte transporten ofte en stor opphopning av transport, som i enkelte perioder langt kan overgå den lokale transporten. I tillegg representerer den reiselivsrelaterte transporten en dominerende andel av samfunnets samlede persontransport. Transportsektoren er den viktigste kildene til luftforurensning som medfører lokale helseproblemer i byer og tettsteder, og en av de viktigste bidragsyterne til de norske utslippene av drivhusgassene CO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub> (transportsektoren står for henholdsvis 30 og 40 prosent av de samlede norske utslipp). Videre står

<sup>43</sup> For eksempel transport av matvarer til hotellene.

transportsektoren for storparten av det oljebaserte energiforbruket i Norge (40 prosent). Transportsektoren legger også beslag på en stor del av det teknisk utnyttede arealet i Norge gjennom først og fremst veier - men også i form av indirekte arealforbruk knyttet til arealer med byggerestriksjoner på grunn av støy, parkeringsplasser, arealer til bensinstasjoner og annet. Av det samlede arealer med tekniske inngrep på i alt 26 000 km<sup>2</sup> (om lag 7 prosent av Norges landareal) sto transportarealer i 1990 for om lag 13 prosent (direkte og indirekte arealforbruk).

Persontransport er satt sammen av ulike reiser med en stor variasjon i reisemål. I denne sammenhengen er det særlig grunn til å framheve det Høyser (1995) betegner som den store andelen reiser i den «frie» tiden; noe vi kan betegne som *fritidsmobilitet*. Svenske undersøkelser viser at det mest markerte trekk i utviklingen innenfor persontransport fra midten av 1970-tallet er den store økningen i fritidsmobiliteten (Vilhelmson 1990). Uansett valg av indikator viser analyser at den frie tidens reiser utgjør om lag halvparten av den samlede persontransporten.

**Tabell J** Reisevaner for nordmenn over 13 år, 1992 (etter Høyser 1995, basert på data fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen)

Kategori	Reisemål	Reiselengde km/dag
«Produksjon»	Arbeid, tjenestereise, skole	14,7 (34 %)
«Reproduksjon»	Innkjøp, service, omsorg	6,7 (16 %)
«Fritid»	Fornøyelser, fritidsaktivitet, ferie/weekend, besøk, oa	21,8 (50 %)

Den reiselivsrelaterte transporten faller i stor grad innenfor det vi har betegnet som «fritid», i alle fall om vi legger en vid definisjon av reiseliv til grunn - tilsvarende for eksempel den som World Tourism Organisation (WTO) bruker. I tillegg kommer reiser som knytter seg til vår kategori «produksjon» i form av tjenestereiser. I følge Genot (1995) økte antallet internasjonale reiser med mer enn 300 prosent mellom 1970 og 1994. Bare siden 1990 har antallet økt med 25 prosent. Antallet internasjonale reiselivsrelaterte reiser er i 1994 av WTO beregnet til 528 millioner. Av disse reisene er rundt 60 prosent direkte relatert til turisme<sup>44</sup> (Genot 1995). I tillegg til de internasjonale turistreisene, gjennomføres det innenlandsreiser i et enda større omfang. Antallet innenlands turistreiser har i den samme

<sup>44</sup> Turisme er her definert som alle reiser unntatt de som gjennomføres i arbeids-sammenheng eller i andre pålagte ærend. Det henvises implisitt i teksten til WTO og den definisjonen som de har lagt til grunn: «reiser til og opphold på et sted utenfor det daglige miljø i ikke lengre enn ett år i fritidssammenheng, arbeidssammenheng eller annen sammenheng». Genot (1995) har altså her skilt ut fritidsreisene fra WTOs definisjon.

perioden hatt tilsvarende vekst, og er i dag av flere kilder anslått å være ti ganger så stor som den internasjonale trafikken (Genot 1995).

Basert på den inndelingen som er vist i tabellen over har Byrkjeland (1994) beregnet den reiselivsrelaterte transporten. Kategoriene tjeneste, fritid og besøk er valgt ut som reiselivsrelaterte reiser. I tillegg til tallene fra reisevaneundersøkelsen er det beregnet et tillegg i transportarbeidet på rundt 10 prosent som blir utført av norske statsborgere mellom Norge og utlandet, og transportarbeidet utført av utenlandske statsborgere i Norge. Det er imidlertid understreket at dette anslaget er svært usikkert. Beregningen viser at tilsvarende mer enn 50 prosent av all persontransport i Norge kan relateres til reiselivsmotivert transport. Beregningene tar utgangspunkt i WTOs definisjon av reiselivet som er gjengitt tidligere i notatet. Som tidligere nevnt er dette en svært vid definisjon av begrepet reiseliv.

Høyser og Simonsen (1996) bruker en mer avgrenset definisjon av reiseliv. De knyttes til reiser som *medfører minst én overnatting*. Bakgrunnen for en slik avgrensning er at det er lettere å benytte internasjonal statistikk. Med dette utgangspunktet har Høyser og Simonsen beregnet all reiselivsrelatert transport både i Norge og til/fra Norge<sup>45</sup>. Beregningene omfatter dermed den persontransporten som nordmenn er opphav til når de reiser ut av landet og den samlede persontransporten som er knyttet til Norge som reisemål og turistland, med følgende spesifiseringer:

- lange feriereiser med minst fire overnattinger
- korte feriereiser med én til tre overnattinger
- forretningsreiser med minst én overnatting
- besøksreiser til venner og kjente med minst én overnatting
- andre reiser med minst én overnatting

Beregningene til Høyser og Simonsen fanger likevel ikke opp alle kategorier av reiselivsrelatert transport. Kategorien dagsreiser over landegrensen faller blant annet utenfor. Vi vet at disse har et forholdsvis stort omfang, spesielt når det gjelder nordmenns reiser til Sverige og svenskers reiser til Norge. Noen slike reiser er likevel inkludert i våre beregninger. Det gjelder den relativt omfattende ferjetrafikken over Nordsjøen og Skagerak. Høyser og Simonsen har ikke skilt ut den andelen av ferjetrafikk som det *ikke* er

---

<sup>45</sup> Det er gjort egne beregninger for reisende fra en rekke land. Foruten Norge gjelder dette: Sverige, Finland, Danmark, Tyskland, BeNeLux-landene, Storbritannia, Frankrike, Europa Rest, USA/Canada og Japan. Alle beregninger gjøres innenfor rammen av det avgrensede reiselivsbegrepet. De knytter seg til kombinasjoner av antallet personer, avstander og transportmidler. Følgende transportmidler inngår i beregningene: Personbil-ferie, personbil-forretning, bobil, personbil med campingvogn, buss (charter), charterfly, rytefly-innenlands, rute-fly-utenlands, tog-innenlands, tog-utenlands, bilferge-Norge, hurtigruta, ferge-utenlands (Skagerak/Nordsjøen) og fritidsbåter.

knyttet overnattinger til. Det innebærer at hele volumet av denne ferjetransporten (i personkilometer) er regnet å være reiselivsrelatert. Kategorien dagsreiser innenlands som er reiselivsrelaterte, for eksempel ved at de retter seg mot spesielle attraksjoner, er heller ikke tatt med. På den annen side er det grunn til å anta at kategoriene «besøksreiser til venner og kjente» som er tatt med i Byrkjeland (1994) omfatter mye som vanskelig kan knyttes direkte til reiselivsmål. Det er videre grunn til å peke på at transport med cruisebåter i stor utstrekning faller utenfor våre beregninger. Etter som det her er snakk om så mye som 600 000 passasjerer per år med anløp i norske havner, kan dette representere et betydelig transportomfang. Spesielt når det gjelder enkelte av våre miljøindikatorer, blant annet CO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub>, kan det gi en underestimert som har betydning for størrelsen på de samlede miljøvirkningene. Det bør således ha stor interesse å få gjennomført en nærmere kartlegging av transportstrømmene for cruise-båter med Norge som reisemål.

Analysene viser at det samlede omfanget av all reiselivsrelatert transport innen og til/fra Norge er ca. 37 milliarder personkilometer i 1992. Nordmenns reiser står for en dominerende andel, ca. 27 milliarder personkm, eller 74 prosent. Til sammenlikning var det samlede innenlandske persontransportarbeidet på ca. 52 milliarder personkm i 1992. Det må understrekes at *tallene ikke er direkte sammenliknbare*. I motsetning til den nasjonale persontransporten omfatter Høyen og Simonsen sine tall for den reiselivsrelaterte transporten en betydelig transport utført i andre land (til/fra Norge). De gir likevel *en illustrasjon* av hvilket omfang den reiselivsrelaterte transporten har i forhold til all persontransport.

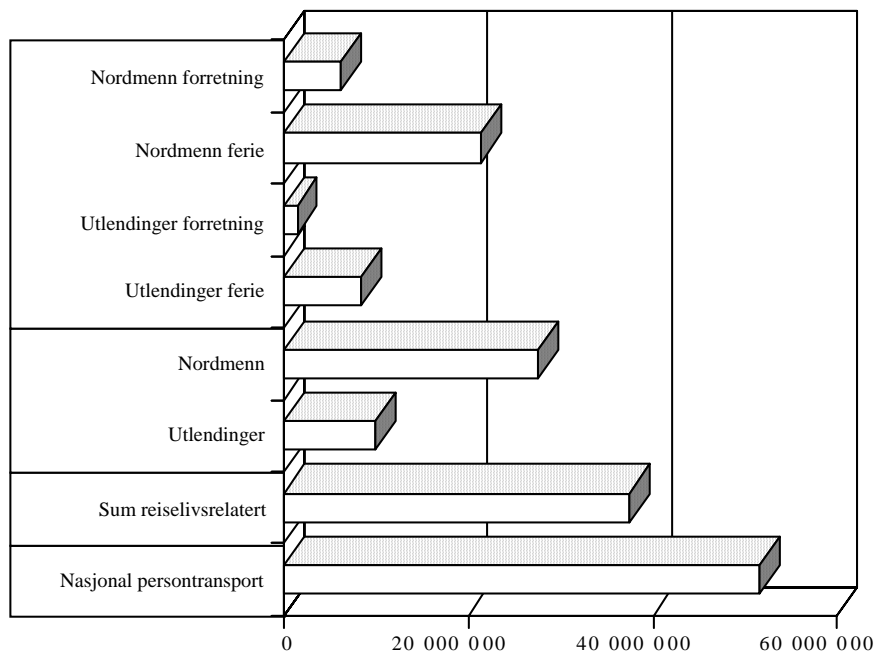
**Tabell K** Norsk reiselivsrelatert transport, millioner personkm i 1990  
(basert på Byrkjeland 1994, Høyen og Simonsen 1996)

	I Norge		Til/fra Norge		Sum
	Nordmenn	Utlendinger	Nordmenn	Utlendinger	
Ferie	13,43 (36%)	3,35 (9%)	8,02 (21%)	5,07 (14%)	29,87 (80%)
Forretning	3,6 (10%)	0,09 (---)	2,57 (7%)	1,41 (4 %)	7,67 (20%)
<b>Sum</b>	17,03 (46%)	3,44 (9%)	10,59 (28%)	6,48 (18%)	37,54 (100%)
Persontransport i Norge	52,00	--	--	--	52,00

For all persontransport utøvd av nordmenn var den gjennomsnittlige mobiliteten på ca. 34 km per dag og innbygger i 1992. Den samlede turismerelaterte mobiliteten utgjør om lag halvparten av dette, eller 17 km per dag (Høyen og Simonsen 1996). Av figuren under ser vi at ferie- og fritidsreiser («turisme») står for den dominerende andelen av den reiselivsrelaterte transporten med 80 prosent, med nordmenns feriereiser i



Norge som den største kategorien (43 prosent). For forretningsreiser er fordeling jevn mellom reiser i Norge og reiser i utlandet.



**Figur G** Sammenlikning mellom persontransport i Norge og den reiselivsbaserte transporten. Tall for 1992 i personkm (Høyser og Simonsen 1996).

Høyser og Simonsen har også vist *sammensetning* av transportmidler for den reiselivsrelaterte transporten. I tabellen under har vi sammenlignet transportmiddelfordelingen mellom den reiselivsrelaterte transporten og samlet innenlandsk persontransport. Det spesiell grunn til å framheve tre forhold.

- Det store omfanget av flytransporten innenfor den reiselivsrelaterte transporten (30 prosent). Dette er i stor utstrekning knyttet til omfanget av nordmenns flyreiser. Den tilsvarer så mye som 70 prosent av summen av all veibasert turismettransport.
- Det relativt store omfanget av nordmenns ferjereiser over Skagerak og Nordsjøen. Tallene er her i god overensstemmelse med det som ble avdekket i den siste nasjonale reisevaneundersøkelsen i 1991/92 (båttransport utenlands), hvor det ble påpekt den store veksten i denne formen for transport siden forrige nasjonale undersøkelse (gjelder endringene fra 1985).
- Det relativt beskjedne omfanget av transport med bobiler, som det har vært en betydelig miljømessig oppmerksomhet omkring. Det framgår at de ikke bare står for en svært liten andel av det totale transportomfanget, men også av den samlede veibaserte transporten (om lag 2 prosent).

Det siste punktet viser at bobiler vanskelig kan sies å utgjøre et *volumproblem* innenfor norsk reiselivsnæring. Ved den eventuelle opphopningen langs visse ruter og på visse steder kan de derimot utgjøre det vi har omtalt som et *intensitetsproblem*.

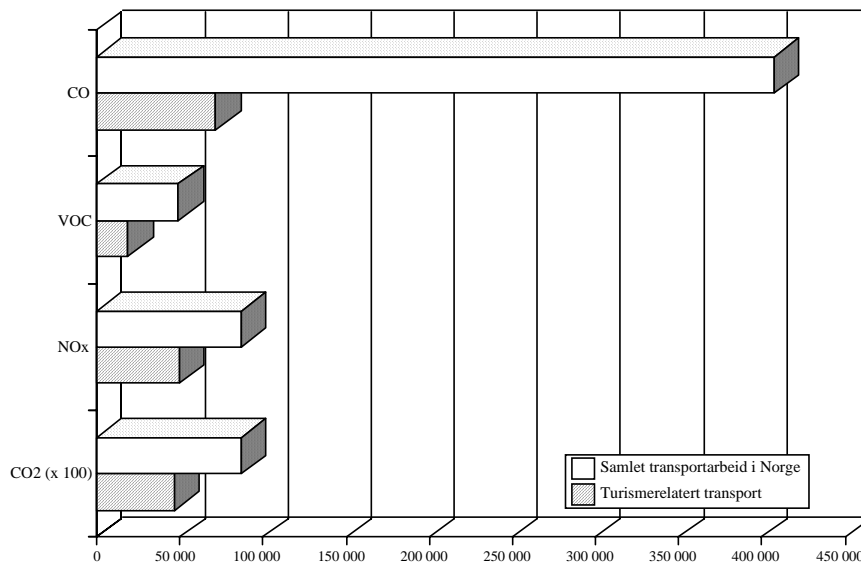
**Tabell L** Fordeling av persontransportarbeid på ulike transportmidler i den reiselivsrelaterte transporten og norsk persontransport sett under ett (Høyer og Simonsen 1996)

Transportmiddel	Reiselivsrelatert transport			All persontransport i Norge
	Nordmenn	Utlendinger	Sum	
Personbil	34 %	8 %	42 %	78 %
Bobil	0 %	1 %	1 %	-
Campingvogn	2 %	1 %	2 %	-
Buss	2 %	5 %	8 %	8 %
Fly	25 %	9 %	34 %	5 %
Tog	4 %	1 %	5 %	4 %
Båt <sup>46</sup>	6 %	1 %	7 %	1 %
Annet <sup>47</sup>	-	-	-	4 %
<b>Sum</b>	73 %	27 %	100 %	100 %

En sammenlikning med miljøvirkninger fra all innenlandsk transport viser at den reiselivsrelaterte transporten har stor betydning. Både for CO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub> er det snakk om meget store andeler. For CO og VOC har de derimot mindre betydning. Det har sammenheng med at dette er utslipp der lokal transport er de viktigste kildene.

<sup>46</sup> Omfatter hurtigruta og ferjetransport Danmark-Norge for den reiselivsrelaterte transporten; for den samlede persontransporten i Norge gjelder tallet for bilferjer og all annen persontransport med båt.

<sup>47</sup> Omfatter forstadsbaner, sporveier, drosjer, utleiebiler, motorsykler og moped.



**Figur H** Utslipp fra den reiselivsrelaterte transporten og norske persontransport, tonn i 1992 (Statistisk sentralbyrå 1997, Høyer og Simonsen 1996)

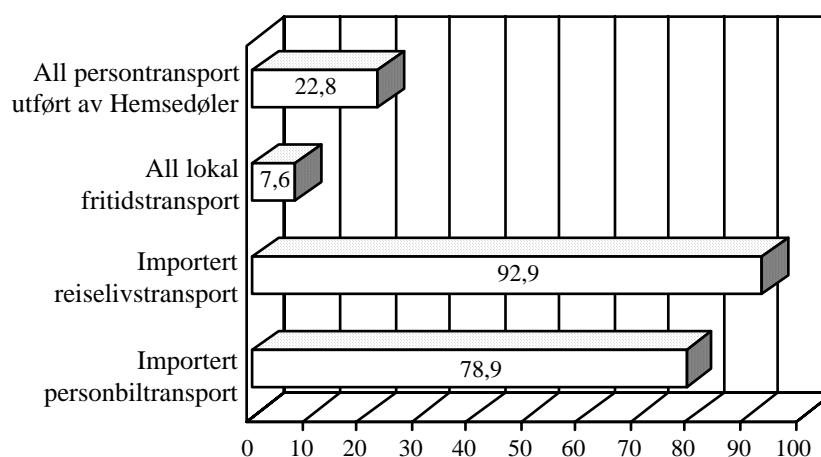
Analysene for de enkelte transportmidlene viser at ferjetransporten har stor betydning for indikatorer som NO<sub>x</sub> og VOC. Det understreker samtidig at det også er betydelige miljøvirkninger knyttet til personbasert sjøtransport. Ikke bare gjelder det som intensitetsproblem målt som utslipp per transportenhet, men også som volumproblem. I en slik sammenheng framtrer den overgangen til hurtiggående ferjer som nå skjer innenfor reiselivet særlig problematisk. Miljøvirkningene fra flytransporten har likevel gjennomgående større betydning. For de sentrale indikatorene energiforbruk og CO<sub>2</sub> medfører turismens flytransporter større miljøvirkninger enn all veibasert reiselivsrelatert transport. Dette er spesielt viktig ettersom de reelle miljøvirkningene knyttet til flytransportens energiforbruk kan være større enn det som inngår i analysene. Det har sammenheng med at den relative miljømessige betydning av utslipp kan være vesentlig større når disse skjer i høytliggende deler av atmosfæren enn når de skjer på bakkenivå.

Volumproblemene innenfor den reiselivsrelaterte persontransporten er i første rekke knyttet til norske reisendes bilbruk på norske veier, dessuten som understreket ovenfor, nordmenns bruk av fly både innenlands og utenlands og deres bruk av ferjer over Skagerak og Nordsjøen. Ser vi på de lokale miljøproblemene knyttet til den reiselivsrelaterte transporten, blir opphopning av transport den avgjørende faktoren. Undersøkelser fra vårt case-område i Stryn viser for eksempel at den reiselivsrelaterte persontransporten utgjør en økning på 200 prosent i forhold til lokal transport over året. I den mest intensive perioden i juli var økningen på 500

prosent (Guddal et al 1997). I en undersøkelse fra Hemsedal skiller Høyer (1995) mellom fire kategorier persontransport:

- Lokal persontransport: all persontransport innen og utenfor lokalsamfunnet utøvd av personer bosatt i kommunen.
- Lokal fritidstransport: fritidstransport innenfor kommunen utøvd av personer bosatt i kommunen.
- Importert reiselivstransport: all reiselivsrelatert transport til/fra lokalsamfunnet utøvd av personer bosatt utenfor kommunen som medfører overnatting lokalt<sup>48</sup>.
- Importert personbiltransport: Som over, men omfatter alle transportformål - men begrenset til bruk av personbil.

I figuren under går det fram at den importerte reiselivstransporten på årsbasis er 300 prosent større enn den lokale persontransporten. I høysesongen vinterstid (februar) og om sommeren (juli) kan den lokale reiselivsrelaterte transporten målt i antall biler medføre en økning på 300-400 prosent i forhold til samlet antall personbiler eid av Hemsedøler.



**Figur I** Transportomfang i 1992 for ulike kategorier av reisende i Hemsedal, millioner personkilometer (Høyer 1995)

Høyer (1995) bruker betegnelsen «ensidige mobilenergikommuner» for å illustrere dagens situasjon i en moderne bygdekommune som Hemsedal. Betegnelsen blir brukt for å trekke en parallell til de «ensidige industrikommunene» som var satt i fokus på 1970- og 1980-tallet. Betegnelsen uttrykker ikke at disse kommunene har en spesielt høy egengenerert mobilitet, men at de i ensidig grad har gjort seg avhengig av importert mobilitet i tilknytning til nye næringer. I Hemsedals tilfelle

<sup>48</sup> Denne kategorien omfatter dermed *ikke* den reiselivstransporten som bare er på gjennomreise, det vil si den som ikke er knyttet til overnatting lokalt.

gjelder det reiseliv<sup>49</sup>. Det uttrykker samtidig at denne form for bygdeutvikling har gjort samfunnene svært sårbare for mer vidtrekkende miljøpolitiske virkemidler rettet mot transportsektoren, enten dette er i form av CO<sub>2</sub>-avgifter eller andre virkemidler for å begrense mobiliteten og anvendelse av fossil energi (Høyer 1995).

#### *Overnatting og servering - bare et lokalt problem?*

De mer avgrensede miljøvirkningene av overnattings- og serveringsvirksomhet er knyttet til arealbruk, energiforbruk, avfall og utslipp til luft (det siste i hovedsak fra fyrkjeler). Spesielt for serveringsbedrifter gjelder at matvarer er en viktig faktor med miljøkonsekvenser forstått både som innsatsfaktor og avfall. I miljøsammenheng er sammensetningen av kostholdet viktig. Forbruk av kjøtt er i hovedsak mer energikrevende enn tilsvarende forbruk av kornprodukter og grønnsaker. I den grad det å spise mat «ute» innebærer at gjestene velger en meny som inneholder større innslag av de mest energikrevende råvarene, vil dette være en faktor som i prinsippet hører med i denne sammenheng. Transportavstanden for råvarene brukt i serveringen er også en viktig miljøfaktor, og vi kan gjøre et tilsvarende resonement i forhold til om råvarer brukt i serveringsbedrifter kommer fra mer fjerntliggende produsenter og produsentland enn hva som gjelder for vår hjemlige meny.

Et bærekraftperspektiv innebærer at spørsmål knyttet til lokalisering av overnattings- og serveringsbedriftene må med, både for å fange opp forholdet knyttet til mobilitet og i større skale spørsmål knyttet til bosettingsmønstre. Lokalisering av denne formen for reiselivsbedrifter kan både styre omfanget av transporten (for eksempel lokalisering i forhold til jernbanelinje) og gi uheldige lokale konflikter knyttet til kanalisering av transporten<sup>50</sup>. Det siste perspektivet om lokalisering knyttet til bosettingsmønstre dreier seg også om forholdet mellom en spredt form for bygdeturisme versus en mer konsentrert form for hotellturisme. Videre vil omfang, lokalisering og utforming av overnattings- og serveringsbedriftene påvirke stedsutformingen lokalt, og slik sett kunne påvirke den sosiale og kulturelle egenarten lokalt. I prinsippet hører også nordmenns opphold på overnattings- og serveringsvirksomheter i utlandet med og spørsmålet om

---

<sup>49</sup> Høyer og Groven (1995) har gjort tilsvarende undersøkelser i fiskerikommunen Askvoll. Tilsvarende som reiselivet i Hemsedal har gjort seg avhengig av importert persontransport, har fiskerinæringen i form av fiskeoppdrett gjort seg avhengighet av transport knyttet til import av fiskefôr og eksport av ferdigprodusert oppdrettsfisk.

<sup>50</sup> Vi finner mange eksempler på dette i norske dalføre, hvor det reiselivsrelaterte transportmønsteret er totalt forskjellig fra det øvrige lokale transportmønsteret. En typisk situasjon er at den lokale transporten går langs dalføret mens den reiselivsrelaterte transporten går på tvers av dalføret, fra hotellene på den ene siden til skiheisene på motsatt side av dalen.

lokal verdiskapning og dets bidrag til å sikre en mer rettferdig fordeling av byrder og goder globalt.

Det finns ikke noe samlet statistikkgrunnlag for *serveringssektoren* i Norge (SND 1997). Innenfor prosjektets rammer har det heller ikke vært grunnlag til å utarbeide noen overslag over de samlede miljøbelastningene fra den reiselivsrelaterte delen av serveringsvirksomheten.

Byrkjeland (1994) har gitt en gjennomgang av utslippsfaktorer knyttet til den reiselivsrelaterte *overnattingen* i Norge. Vi har i tabellen under i tillegg tatt med tall for cruisebåtturisme. Antall cruiseanløp til Norge økte kraftig mellom 1992 og 1993, men har de to påfølgende år ligget på i overkant av 1000 skip per. år (Andersen og Johnsen 1996). Det er anslått at cruisebåtene i 1994 hadde med seg totalt 566 961 passasjerer ved anløpene i norske havner (Skalpe 1995). Hvert cruiseskip som ankommer Norge antas å anløpe mellom fem og syv forskjellige havner. Om vi futsetter i gjennomsnitt 10 gjestedøgn per passasjer, gir dette et samlet omfang på 6 millioner gjestedøgn.

Byrkjelands beregninger er gjort ut fra forholdet mellom gjestedøgn og antatte «normalutslipp» per person<sup>51</sup>. Av tabellen over ser vi at nitrogentilførselen til sjø og vassdrag fra overnattingsbedrifter og private fritidsboliger i sum kan tilsvare 24 prosent av nitrogenutslippene fra kommunale avløp, respektive 8 prosent for utslipp av fosfor. Det er i hovedsak utenlandske turister som medfører en netto økning i utslipp til sjø og norske vassdrag. Tallene er derfor først og fremst interessante i den grad de signaliserer en sesongvis omfordeling og konsentrasjon av utslipp til sjøområder og vassdrag med lav tåleevne eller renskapasitet. Om lag halvparten av utslippene fra reiselivet er beregnet å komme fra norske fritidsboliger, der vi vet at mange ikke er koblet til noen form for rensaneanlegg. Det er derfor sannsynlig at ferie- og fritidsovernatting fører til utslipp av næringssalter til vann som både kan føre til lokale miljøproblemer og som havnar i vassdrag som drenerer til Skagerrak og Nordsjøen. Utslipp fra fritidsbåter skjer utan rensing av noe slag. Vi vet at størsteparten av fritidsbåtene er knyttet til Oslofjorden og Sørlandskysten. Høyfjellshotell er en kategori overnattingsbedrifter hvor det er særdeles viktig med gode systemer for håndtering av kloakkavfall. Disse bedriftene er vanligvis ikke koblet til kommunalt avløpssystem, slik at individuelle løsninger benyttes. Det dreier seg vanligvis om septiktank, eller en form for infiltrasjon i jord eller grus.

---

<sup>51</sup> 1 gjestedøgn gir 12 gram nitrogen og 3 gram fosfor.

**Tabell M** Utslipp av næringssalter fra norske overnattingsbedrifter 1992, tonn (basert på Byrkjeland 1994)

Overnattingstype	Antall gjestedøgn	Nitrogen	Fosfor	Andel utslipp
Turist og høgfjellshotell	3 350 000	40,2	10,1	7 %
Byhotell	5 430 000	65,2	16,3	12 %
Landhotell	4 520 000	54,2	13,6	10 %
Camping	4 820 000	57,8	14,5	11 %
Vandreheim	330 000	4,0	1,0	1 %
DNT-hytter	100 000	1,2	0,3	-
Utenlandske bobiler <sup>52</sup>	1 390 000	16,7	4,2	3 %
Norske hytter <sup>53</sup>	16 500 000	198,0	49,5	36 %
Norsk fri-camping <sup>54</sup>	1 600 000	19,2	4,8	4 %
Fritidsbåt <sup>55</sup>	1 200 000	14,4	3,6	3 %
Cruisebåter	6 000 000	72,0	18,0	13 %
<b>Sum</b>	<b>45 240 000</b>	<b>542,9</b>	<b>135,7</b>	<b>100 %</b>
Samla kommunale avløp	-	2 300,0	1 700,0	-
Del fra reiselivet	-	24 %	8 %	-

Utslipp av toalettavfall og næringssalter er likevel langt fra den eneste miljøvirkningen av overnattingsbedrifter, og kanskje heller ikke den viktigste. Vi vet at overnattingsbedrifter har et relativt høyt energiforbruk på grunn av at store arealer skal varmes opp, og stort forbruk av varmt vann. Vi vet òg at overnatting og servering genererer mye *avfall*. Dersom vi kan basere oss på erfaringer frå Østerrike genererer en gjennomsnittlig hotellovernatting fire ganger så mye avfall på ett døgn som tilsvarende i et privathjem (Boers & Bosch 1994). Dette skulle tilsi at overnattingsvirksomheten hvert år genererer en avfallsmengde tilsvarende 5-10 prosent av det samlede kommunale husholdningsavfallet, avhengig av hvilke «avfallsfaktorer» vi bruker for de ulike kategoriene av overnattingsbedrifter ført opp i tabellen over. I tillegg kommer avfall fra den reiselivsrelaterte aktiviteten ved serveringsbedrifter.

Bobiler, cruisebåter og fritidsbåter er en spesiell form for overnattings- og serveringsaktivitet i og med at aktiviteten i seg selv er mobil, i tillegg til at de begge er blant de mest utpregede formene for selvstellsaktiviteter. Mye av oppmerksomheten knyttet til *bobiler* er med utgangspunkt i arealkonflikter knyttet til fri-camping. Andelen bobiler som alltid eller ofte camper utenfor på campingplasser er om lag 30 prosent, men med store regionale variasjoner alt etter hvilke undersøkelser man baserer seg på. En

<sup>52</sup> 33 000 bobiler med i gjennomsnitt 2 personar i hver. Gjennomsnittlig opphold i Norge er beregnet til 21 dagar.

<sup>53</sup> Baserer på Ferieundersøkelsen 1992; den delen som opplyser at de overnatter i egen hytte, andres hytte og leiehytte. Vi har gått ut fra at den delen av befolkninga som ferierer i hytter fordeler seg lik gjennomsnittet med hensyn på ferielengde.

<sup>54</sup> Beregnet på samme måte som for hytter.

<sup>55</sup> Beregnet på samme måte som for hytter.

nasjonal gransking viser at 67 prosent campet på campingplass (Jacobsen 1994), mens en undersøkelse fra Oppdal viste en andel på 25 prosent (Lamberg og Hoel 1994). Rasteplasser er primært til bruk for nødvendig hvile under kjøring. Langvarige opphold av bobiler kan da lett bli en til hindring for den ordinære bruken av slike plasser, både på dagtid og nattid. Dette rammer blant annet yrkessjåførenes lovpålagte hvilepauser slik at trafikksikkerheten reduseres. Parkering av bobiler og campingvogner kan også være et hinder for allmennhetens bruk av området og folks fri ferdsel i naturen. Parkeringen skjer ofte på steder der utfarten ellers er stor, og kan derfor være til hinder for allmennhetens friluftsutøvelse.

Det fins ingen samlet oversikt over omfanget av miljøproblemene knyttet til *cruisebåt-trafikken* i Norge. I tillegg til utslipp av næringssalter fra toalettavfall og utslipp til luft når båtene er i fart, innebærer denne formen for reiselivsaktivitet flere andre typer konflikter knyttet til utslipp av olje<sup>56</sup>, utslipp til luft fra dieseldrevne strømaggregater når båtene har landligge, smitteproblemer fra matavfall og forbruk av drikkevann<sup>57</sup>. Cruisebåt-trafikk utløser ofte behov for sekundær transport når passasjerene skal i land. I vårt case-område viser dette seg i form av fly- og bussturer. Når cruisebåtene anløper cruisebåtkaia i Olden står flyene klare til å fly turistene innover Oldedalen og over Briksdalsbreen. Det arrangeres i tillegg busstransporter til ulike severdigheter. Bussene følger også gjerne cruisebåtene langs de ulike anløpene. Totalt ble det fraktet i overkant av 30 000 personer med buss i forbindelse med cruisebåtaneløpene i Olden og Hellesylt i 1996, tilsvarende 700-800 busslaster per. år (Andersen og Johnsen 1996). Utenlandske cruisebåter kjøper inn råvarene til matlagingen på verdensmarkedet og leverer restene i Norge. Dette innebærer at kjøtt og andre råvarer ikke går gjennom den samme kontroll som andre matvarer som kommer inn i landet, og avfallet kan representere en smitterisiko hvis det ikke håndteres forsvarlig. Spesielt er potensialet for smitte av sykdommer til norske husdyr til stede.

Den kanskje viktigste miljøvirkningen av overnattings- og serveringsbedrifter er knyttet til *arealbruken* til bygninger, parkeringsplasser, tilførselsveier med mere. Ønske om mest mulig attraktiv plassering av overnattingsbedrifter kan i mange sammenhenger være med å øke konfliktnivået for intensitetsproblemene, mens det er det samlede arealforbruket knyttet til nedbygging av naturområder og dyrka eller

---

<sup>56</sup> I vårt case-område har det vært flere tilfelle av oljeutslipp fra cruisebåter. På 1970-tallet fikk det greske cruiseskipet Regina Magna problemer med separatoren i motoren slik at et 15 kilometer langt oljeflak ble sluppet ut i området mellom Innvik og Olden. I juni 1996 førte utslipp fra det Panama-registrerte skipet M/S Americanis til et 1 kilometer langt oljebelte utenfor Utvik i Stryn kommune (Andersen og Johnsen 1996).

<sup>57</sup> Eksempelvis leveres det til hvert anløp av cruiseskip i Olden ca 800 000 liter drikkevann (Andersen og Johnsen 1996).



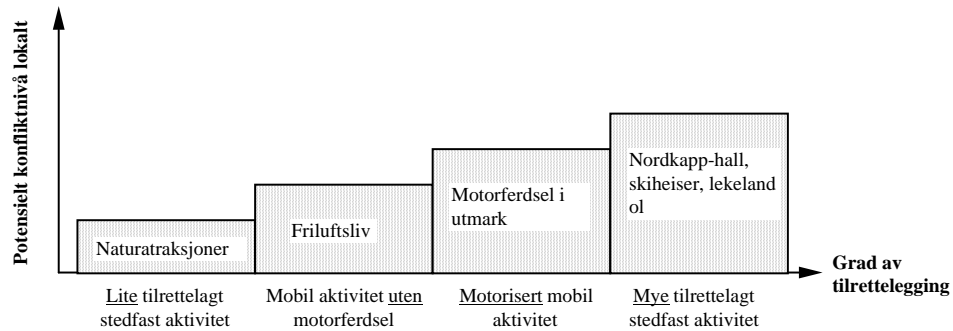
dyrkbare mark som er mest interessant for en vurdering av volumproblemer. I vårt case-område er det flere eksempler på at bygging av hoteller har ødelagt våtmarksområder attraktive for ulike fuglearter. Det siste store våtmarksområdet i Stryn kommune ble for eksempel ødelagt som følge av en riksveiutbedring utenfor Hotel Alexandra. Loen Fjordhotell, som ble ferdigbygget i 1996, er også bygget på et våtmarksområde med tidligere stort fugleliv. Utfyllingen i Loen utgjør det mest omfattende naturinngrepet i fjordbunnen i Nordfjord de siste 50 år. Det har vært en betydelig endring i naturlandskapet i Loen de siste 10 år, hvor reiselivsnæringens vekst har bidratt i form av blant annet bygging av nye overnattingsbedrifter (Andersen og Johnsen 1996).

Arealbruken av kommersielle overnattings- og serveringsbedrifter er sannsynligvis likevel liten sammenlignet med den til private fritidsboliger. Offentlig statistikk har ikke samlet oversyn over mengden norske fritidsboliger, men i følge forbruksundersøkelsen i 1989 hadde 22 prosent av norske husstander utgifter til fritidsbolig. Dersom hver av disse husstandene disponerte sin egen fritidsbolig skulle dette tilsi over 400 000 fritidsboliger i Norge. Dette tallet er nok en del for høyt siden flere husstander kan dele én bolig, men indikerer likevel at det fins et stort antall fritidsboliger i Norge, med et omfattende arealforbruk. En del av disse er eldre boliger og andre typer bygninger som er omdisponerte til fritidsbruk; gards- og stølshus, naust, sørlandshus med mere. Vi regner ikke at disse fører til noe økt arealforbruk. Bygninger oppført som fritidsboliger medfører imidlertid et merforbruk av areal i forhold til status quo.

#### *Attraksjoner og «forbruk» av norsk natur*

Vi kan skille mellom natur- og kulturbaserte attraksjoner. Vi vil i det videre bare omtale de naturbaserte attraksjonene, men hovedperspektivet på denne diskusjonen vil også gjelde for de kulturbaserte attraksjonene. I figuren under har vi skilt mellom fire hovedformer for naturbaserte attraksjoner delt inn etter økende grad av teknisk tilrettelegging (etter Byrkjeland 1994).

Reiselivsattraksjoner innbefatter et mangfold av aktivitetstyper, og det er knyttet høyst ulike typer konflikter i forhold til drift og etablering av de ulike aktivitetene. Det går et hovedskille mellom liten og stor grad av tilrettelegging. Ved liten grad av tilrettelegging er konflikter i hovedsak knyttet til ferdsel, mens økende grad av tilrettelegging normalt vil øke omfanget og mangfoldet av konflikter.



**Figur J** Kategorier av attraksjoner delt inn etter grad av tilrettelegging og lokalt konfliktpotensiale

Vi kan skille mellom mobile og ikke-mobile former for naturbaserte attraksjoner med *liten* grad av tilrettelegging, der det for de mobile er viktig å skille mellom ikke-motoriserte (for eksempel fotturer i fjellet) og motoriserte former for attraksjoner (for eksempel turer med snøscooter på fjellet). Med «mobil» mener vi i denne sammenheng at det å oppleve selve attraksjonen forutsetter bevegelse, og at transporten er en del av opplevelsen. For turgåing i fjellet regner vi selve gåingen som en mobil form for attraksjon, mens for eksempel togreisen til utgangspunktet ikke regnes med som en del av attraksjonen.

Ikke-mobile naturbaserte attraksjoner med liten grad av tilrettelegging er den «passive» formen for naturopplevelse vi gjerne forbinder med utenlandske turister. Typiske eksempler er bil- eller bussturer med stopp ved ulike naturattraksjoner. I denne sammenhengen regner vi altså bil- eller bussturen som en selvstendig reiseaktivitet, og ikke del av selve attraksjon. Åtte av de 20 best besøkte attraksjonene sett under ett i Norge er naturattraksjoner, med Trollstigen, Låtefossen og Vøringsfossen på plassene bak Norges største attraksjon - Holmenkollanlegget (770.000 besøkende i 1995). Miljøkonflikter knyttet til naturbaserte attraksjoner vil i hovedsak dreie seg om avfall på stedet og slittasje på et relativt begrenset område. Det vil i praksis være en glidende overgang mellom denne kategorien naturattraksjoner, og de naturbaserte attraksjoner med stor grad av tilrettelegging. I de tilfeller der det er turistanlegg i små skala, vil det gjerne være konflikter knyttet til utslipp fra toalettanlegg og nedbygging av areal til parkeringsplasser og lignende, om enn i begrenset omfang.

**Tabell N** De 15 best besøkte attraksjoner i Norge i 1996 (NORTRA)

Attraksjon	Type attraksjon <sup>58</sup>	Besøkende <sup>59</sup>
1. Holmenkollen	Kulturbasert	770.000
2. Trollstigen, Rauma	Naturbasert	600.000
3. Låtefossen, Odda	Naturbasert	600.000
4. Vøringsfossen	Naturbasert	550.000
5. Norgesparken Tusenfryd	Kulturbasert	430.000
6. Kristiansand Dyrepark	Kulturbasert	404.000
7. Fløibanen	Kulturbasert	380.000
8. Vikingskiphuset	Kulturbasert	370.000
9. Norges informasjonssenter, Oslo	Kulturbasert	348.000
10. Nidaros Domkirke	Kulturbasert	303.000
11. Flåmsbanen	Naturbasert	300.000
12. Geirangerfjorden	Naturbasert	270.000
13. Hunderfossen Familiepark	Kulturbasert	256.000
14. Bøyabreen, arm av Jostedalsbreen	Naturbasert	250.000
15. Hydnefossen, Hemsedal	Naturbasert	250.000

Det vi har betegnet som det mobile naturbaserte reiselivet med liten grad av tilrettelegging innbefatter også det norske friluftslivet. Siden tidlig på 1970-tallet har friluftsliv vært definert innenfor norsk forvaltning som «*opphold og fysisk aktivitet i friluft med sikte på miljøforandring og naturopplevelse*» (Finansdepartementet 1973). Ingen fritidsaktivitet for nordmenn kan måle seg med friluftsliv når det gjelder antall som har deltatt eller hyppighet. Nordmenn er fortsatt et turgående folkeslag. Åtte av ti nordmenn har gått lengre ski- eller fotturer i skog og mark, og over halvparten av alle voksne nordmenn har vært på fisketur (Direktoratet for naturforvaltning 1988, 1991). Vistad et al (1996) skiller mellom seks måter utøving av friluftsliv påvirket miljøet:

- påvirkning/slitasje på skog, vegetasjon, jordsmonn og geologiske forekomster
- forsøpling
- påvirkning og uroing av dyreliv
- forurensning av vann og luft
- menneskeskapt skogbranner
- tekniske inngrep

<sup>58</sup> NORTRA benytter kategoriene «attraksjon» og «naturbasert attraksjon», der de bruker billettsalg for den første kategorien og såkalte representantive telleinger som grunnlag for å fastslå besøkstall. Her har vi skilt mellom henholdsvis «kultur-» og «naturbasert» om de samme to kategoriene, selv om Flåmsbanen og Fløibanen vel så mye kan sies å være en naturbasert attraksjon..

<sup>59</sup> For de såkalte naturattraksjonene er besøkstallet basert på overslag, mens besøkstall for de øvrige attraksjonene er antall solgte billetter.

Omfanget av og former for ferdsel er avgjørende for graden av miljøpåvirkning fra friluftslivsaktiviteter. Generelt virker det som om den relativt sterkeste miljøendringen skjer ved lavt bruk, mens endringen flater ut ved stadig økende bruk - enten dette er direkte fysisk i form av slitasje på vegetasjon eller indirekte ved forstyrrelse av dyr (Engesæter og Vistad 1996). Omfanget av miljøkonsekvensene stiger med andre ord ikke alltid proporsjonalt med antall brukere av et område. Like fullt vil det i mange tilfeller være slik at konsentrert påvirkning i tid gir større skader enn tilsvarende antall brukere spredt over et lengre tidsrom. En busslast turister kan med andre ord gi større terrengskade enn tilsvarende antall norske fotturister spredt ut over hele sommerhalvåret (Op. cit). Undersøkelser viser lave terskelverdier for vegetasjonsskader fra ferdsel sommerstid i sårbar norsk natur. Det skal ikke mer enn 200 fottrinn til for å etablere langsiktig vegetasjonsskader, med 30 prosent tap av markdekke og 50 prosent redusert plantehøyde (Gellatly et al 1986). Påvirkning skjer i første omgang som en skade på planter og plantedekke, senere som en mer omfattende svekking av plantedekket med påfølgende endringer av artssammensetning og erosjonsskader. I flere av våre mest kjente naturbaserte reiselivsattraksjoner er terrengskade av ferdsel fra fotturister et økende problem. Manglende styring med og kanalisering av ferdsel kan føre til omfattende slittasje, slik vi for eksempel kan se det ved Bessegg-ruta ved Gjendesheim. Her har det i norsk målestokk utviklet seg en omfattende slittasje på grunn av mye bruk, bratt terreng og dårlig merking med påfølgende spredt ferdsel (Engesæter og Vistad 1996).

Dyrearter reagerer ulikt på kontakt med mennesker. Den mest omfattende form for påvirkning og uroing av dyr er stressituasjoner for viltet av «tilfeldig» ferdsel fra friluftsfolk utenfor merket løype (Engesæter og Vistad 1996). I norsk sammenheng er det problemer knyttet til villrein som i omfang utgjør det største problemet. Skogland (1993) viser til at reinen har større fryktreaksjon på menneske enn på store rovdyr. Reinen vil bedre kunne tilpasse seg ferdsel langs faste ruter enn tilfeldig ferdsel. Kombinasjonen av tilfeldig ferdsel og kupert, uoversiktlig terreng vil kunne føre til at reinen helt skyr et område. En tursti eller en skiløype vil i følge Skogland kunne ha en «urosone» på om lag 1 km<sup>2</sup>. Hvis vi begrenser oss til det rutenettet i Norge som er merket av Den Norske Turistforening - ca 18 500 km sommerløyper og 5 000 km vinterløyper - representerer dette en potensiell «urosone» tilsvarende 5-7 prosent av Norges landareal. Årlig bruker mer enn 300 000 personer dette løypenettet<sup>60</sup>.

*Vernede områder* er opprettet hovedsakelig for å verne områder mot tekniske inngrep og andre former for menneskelig påvirkning. For enkelte av nasjonalparkene er det likevel lagt inn som ett av flere verneformål at

---

<sup>60</sup> Tallet gjelder personer som overnatter på én eller flere av DNTs turisthytter.

områdene også skal kunne brukes i en reiselivssammenheng. Slitasje som skyldes ikke-motorisert ferdsel, motorferdsel og tilrettelegging, utslipp til luft som skyldes transport til, og i områdene og avfall er blant de viktigste miljøproblemene i forbindelse med turisme i verna områder (Norderhaug 1996). Det finns ikke en samlet oversikt over hvor mange som besøker nasjonalparkene i Norge gjennom året. Det vil være svært vanskelig å finne et samlet antall for besøk av verna områder og nasjonalparker i Norge, fordi det i prinsippet er fri adgang til å besøke områdene. I andre land er det for enkelte verneområder innført begrensninger på antall besøkende og man har kanalisert ferdselen gjennom noen få «inngangspartier», som igjen gjør det mulig å holde oversikt over antall besøkende.

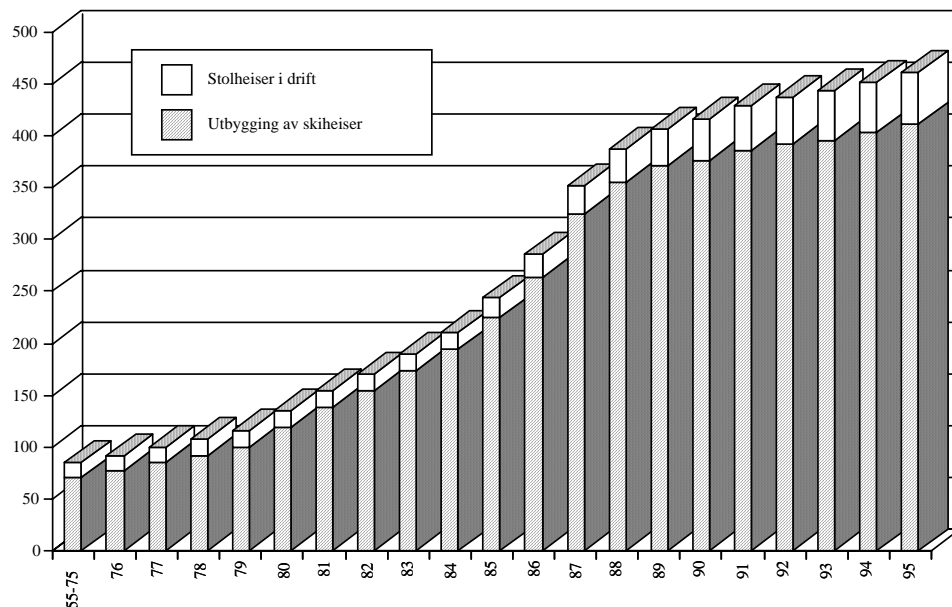
<sup>61</sup>Selv om definisjonen av friluftsliv fra norske myndigheters side ikke åpner for *motorferdsel i utmark*, er det mange eksempler på at mange utøvere oppfatter motorisert ferdsel i utmark som en form for friluftsliv. Det er óg eksempler på at reiselivsnæringen ónsker å bruke motorisert ferdsel som en del av sitt produkt, uten at dette nødvendigvis kobles opp til større faste reiselivsanlegg (for eksempel sjøfly over Jostedalsbreen, snøscootersafari i Finnmark). Det er ulike former for motorferdsel i utmark. Hoveddelen av motorferdsel gjelder terrenggående kjøretøy (snøscooter, motorsykel, traktor, terrenggående bil), men fly og motorbåt (i dette tilfelle båt i vassdrag og på innsjø) hører også med i denne kategorien ferdsel. Et hovedskille for terrenggående kjøretøyer går mellom sommer- og vinterferdsel. Vinterferdsel gjelder i hovedsak snøscooterkjøring, og det er her vi finner det store innslaget av reiselivsrelatert transport. Kjøring i rekreasjonsøyemed - særlig i Nord-Norge - utgjør en stor del av den samlede snøscooterkjøringen. Det er store problemer med ulovlig kjøring utenfor merket løype eller på annen måte uten løyve. Siden 1980 har antallet snøscootere ókt med i underkant av 200 prosent. Støy med påfølgende uro av vilt og forstyrrelse av andres naturopplevelse er hovedproblemene med snøscooterkjøring. Utslipp av drivstoff og smøreolje samt direkte og indirekte (gjennom snø) slittasje på terrenget er også aktuelle problemstillinger, om enn i noe mindre omfang. Det er også knyttet indirekte problemer til den omfattende ulovlige kjøringen i form av ulovlig jakt og fiske i tidligere vanskelig tilgjengelige områder (Teodorsen 1984). Barmarkskjøring om sommer, vår og høst gir mer synlige konflikter i form av direkte slitasje på terregnet. I motsetning til snøscooterkjøringen, er den reiselivsrelaterte barmarkskjøringen mindre i omfang sammenlignet med andre formål. Anleggsvirksomhet, forsvarets kjøring og kjøring i reindrifts-, skog- og jordbrukssammenheng er de klart viktigste formål - men det kan også oppstå problemer med reiselivsrelatert kjøring i tilknytning til anleggsveier og skogbruksveier (Aall og Nesbakken 1986).

---

<sup>61</sup> I 1996 var det registrert 38 700 snøscootere på fastlands-Norge.

Den siste kategorien av naturbaserte attraksjoner - med stor grad av tilrettelegging - inneholder et mangfold av høyst ulike aktiviteter med ulik grad av tilknytning til natur som ressursgrunnlag. I forlengelsen av det NORTRA betegner som «naturattraksjoner» har vi de tilfellene der det er oppført besøksanlegg i en eller annen form (for eksempel anleggene ved Nordkapp-platået og polarsirkelen på Saltfjellet, og de tre nasjonalparksentrene rundt Jostedalens nasjonalpark). I andre enden av skalaen har vi de mange alpinanleggene, der natur som ressursgrunnlag i mindre grad er knyttet til opplevelse av ren og urørt natur.

Antall *alpinbakker* i Norge har økt kraftig de siste to tiårene. Bygging av nye stolheiser og skitrekk (som oftest står i tilknytning til alpinanlegg) har vært spesielt stor på 1980-tallet. Det har også vært stor økning i antall stolheiser på 1990-tallet. Per. 1. januar 1995 var det totalt 769 tilsynspliktige taubaner og skitrekk i Norge i forbindelse med alpinanlegg (Stølen 1995).



**Figur K** Antall taubaner og skitrekk i Norge 1955-95 (Stølen 1995)

Alpinanlegg medfører konflikter først og fremst i form av naturinngrep og utslipp av ulike kjemikalier til vann. Kjemikaliebruk i alpinbakker har to formål. Den første anvendelsen er som tilsetning til vannet for å produsere kunstsnø mer effektivt, spesielt under marginale forhold (for få kuldegrader). Den andre formen for kjemikaliebruk er salting for å ta vare på snøen ved å redusere dens evne til å smelte. I Alpene har man tidligere brukt kjemikalier, men der er i de senere år det blitt innført totalforbud mot all kjemikaliebruk (inkludert salting) i alpinbakkene (Bitterman 1993). Snowmax er et Kodak-patentert produkt som benyttes i kunstsnøproduksjon

i Norge. Stoffet består av bakterien *Pseudomonas syringae*, som initierer iskrySTALLISASJON i vann ved temperaturer nær 0°C. Dette kan føre til frostskaDER på planter. I USA er det rapportert om store frostskaDER på økonomisk viktige jordbruksplanter, og i Østerrike advares det på det sterkeste mot bruk av Snowmax på grunn av mulige skadevirkninger og frykt for at en omfattende bruk også vil medføre kunstig tilførsel av nitrogenholdige forbindelser til omgivelsene (Andersen og Johnsen 1996). En undersøkelse av stoffets virkning på vegetasjon er blitt gjennomført ved blant annet Hafjell, Oppdal og Vassfjellet (Arrestad 1993). Det ble ikke påvist direkte skadevirkninger, men bruken fører til at sesongen alpinanlegget kan holdes åpent forlenges med påfølgende økt jorderrosjon og kortere vekstsesong for planter. Langtidsvirkningene av bakteriebruk i kunstsneøproduksjon ved alpinbakker er imidlertid ikke undersøkt (Carmichael 1996). Salting som et alternativ til bruk av Snowmax i alpinbakker innebærer at salt og snø danner en kryologisk blanding som binder snøen til isen («snøsement»). Dette reduserer snøens evne til å smelte. Kalsium klorid ( $\text{CaCl}_2$ ) har vært brukt ved mange alpinanlegg - forøvrig også til veisalting. I prosjektets case-område (Stryn Sommerskisenter) har man gått bort fra bruk av  $\text{CaCl}_2$  på grunn av påviste negative miljøeffekter, blant annet gjennom en del av prosjektene under OL-94 (Andersen og Johnsen 1996). Et alternativ til  $\text{CaCl}_2$  er bruk av kalksalpeter ( $\text{CaNO}_3$ ). Forholdene i vårt case-område illustrerer problemet med kalksalpeter. Ved Stryn sommerskisenter drenerer hovedmengden av vannet ned i det varig vernede Strynevassdraget. Tilførsel av nitrater i kombinasjon med fosfater øker potensialet for algevekst i vassdrag. Et tredje alternativ er å bruke sjøsalt ( $\text{NaCl}$ ). Bruken av sjøsalt kan imidlertid òg være problematisk. I vårt case-område ved Stryn sommerskisenter består grunnen av glatt berg uten vegetasjon som kunne absorbere saltet. Under snøsmeltingen går smeltevannet rett ut i Strynevassdraget. Elva er et svært attraktivt vassdrag for laksefiske, men fangsten har gått drastisk ned de siste år. Sur nedbør har blitt pekt på som den viktigste forklaringen på nedgangen, og det har vært gjort målinger av surheten i vassdraget. Det har imidlertid ikke vært gjort noen undersøkelser av saltinnholdet i vannet, slik at det ikke kan dokumenteres at saltingen ved Stryn Sommerskisenter er en av årsakene til laksedøden i vassdraget. Det er imidlertid svært lite sannsynlig at sjøare- og lakseyngelen tåler periodevis saltsjokk. Den store saltbruken kan også føre saltholdig vann inn i sprekker i fjellet med resultat at grunnvannet forurenses.

Alpinbakker innebærer store inngrep i naturen. I tillegg til selve skiområdet krever aktiviteten også at store arealer blir beslaglagt i form av parkeringsplasser og annen tilknyttet infrastruktur (hotell, restaurant, butikker og annen bebyggelse). Ved Stryn Sommerskisenter i vårt case-område er det for eksempel planlagt å utvide parkeringsplassene til å utgjøre

et areal på ca. 25 000 m<sup>2</sup>. Dette vil da være like stort som 7 prosent av det preparerte skiområdet.

### *Reiseliv sett under ett som arealforbruker*

Et av hovedproblemene på destinasjonsnivå er at det ikke er etablert noe system, på noe kjent sted, som evner å beskrive sumeffekten av de mange små trinnvise endringene som skjer (Teigland 1997). Det er meget få systematiske undersøkelser av hvilke miljøproblemer som turisme skaper i et lokalsamfunn, noe som bidrar til å forsterke problemet. Resultatet er, som under vinterolympiaden på Lillehammer, at de miljøansvarlige forsøker med tiltak i alle mulige retninger i stedet for å målrette tiltakene mot de mest vesentlige problemene (Teigland 1992). Noen av de få mer systematiske studiene er foretatt i Sveits og i Østerrike som del av Man and Biosphere programmet. Müller (1986) gir en oversikt og vurdering av resultatene, med utgangspunkt i en forenklet systemmodell konsentrert om 13 antatt viktige elementer. Miljøaspektene i modellen er delt inn i tre hovedelementer (landskap, luft og vann) som både blir sett på som ressurser og opplevelseskvaliteter. En av hovedkonklusjonene er at reiselivet i Sveits på lang sikt, det vil si over en 130-års periode, særlig har påvirket *landskapet* på en uheldig måte. Dette har imidlertid skjedd så langsomt - og i form av så mange og små skritt - at det har vært vanskelig å styre utviklingen. Et av styringsproblemene er at turistutviklingen med stor etterspørsel fra utlandet etter fritidsboliger, har ført til så høye arealpriser i turistsentraene at lokalbefolkningen har hatt begrensede muligheter til å gripe inn. Det har heller ikke vært noe langsiktig overvåkningssystem som har kunnet gi klarhet i hva som faktisk har skjedd med landskapsbildet og arealanvendelsen. Først i ettertid har forskningsinnsats klarlagt hva som har skjedd. Konklusjonen på den sveitsiske rapporten er at det å bevare et intakt landskap er det viktigste langsiktige miljømålet for sveitsisk turistpolitikk.

Tilsvarende studier for Norge er ikke laget. Tall fra vårt case-studie hentet inn gjennom en studentoppgave gir likevel et bilde av hvilken rolle reiselivet kan spille når det gjelder påvirkning av landskapsbildet over lengre tid i et lokalsamfunn (Guddal et al 1997). De siste 30 årene har det samlede arealet med reiselivsanlegg økt med i overkant av 500 prosent i Stryn kommune<sup>62</sup>. Dette skyldes i første rekke at antall anlegg har økt med 170 prosent. Vel så viktig er at det gjennomsnittlige arealforbruket per anlegg også har økt. I gjennomsnitt har størrelsen økt med 150 prosent fra 3,7 dekar i 1967 til 9,3 dekar i 1996. Økningen i arealforbruk har først og fremst skjedd på jord- og skogbruksareal (henholdsvis 43 og 31 prosent) med utfylling av område langs sjø og vassdrag som nest største kategori (15

---

<sup>62</sup> Det foreligger godkjente utvidelsesplaner som kan medføre en ytterligere utvidelse av reiselivsanlegg med 60,5 dekar, det vil si at økningen i forhold til 1967 da vil være på 560 prosent (Guddal et al 1997).



prosent). Reiselivsanlegg legger i dag beslag på 1 prosent av det samlede jordbruksarealet i kommunen. En studie av lokaliseringen av reiselivsanleggene viser at mange av anleggene ligger nært opp til verna områder, langs verna vassdrag og langs våtmarksområder med lokal verneverdi.

**Tabell O** Arealforbruk til reiselivsformål i Stryn kommune, dekar (Guddal et al 1997)

Arealkategori	1967	1996
Campingplasser	35,0	301,0
Attraksjoner	0,0	11,5
Hoteller etc	56,0	154,0
Hyttegrender	4,5	113,5
Transportanlegg	10,5	31,0
Andre anlegg	5,5	69,5
<b>Sum</b>	<b>111,5</b>	<b>680,5</b>

#### *Reiselivet i Norge - stort eller lite miljøproblem?*

Vi kan skille mellom utvikling i volum og intensitet av reiselivets problemer i forhold til målet om en bærekraftig utvikling. Økning i *volumet* knytter seg særlig til:

- økt antall reisende
- økt transportvolum
- overgang til mer energikrevende transportformer
- økt materielt forbruk som følge av generell heving av standard i reiselivsproduktene

I mange tilfeller er det en direkte sammenheng mellom utviklingen i volum- og intensitetsproblemer. Økning i *intensiteten* knytter seg særlig til:

- konsentrasjon i tid og rom av besøk
- økt kapasitet med påfølgende utbyggingspress lokalt
- økt interesse for markedsføring av - med påfølgende økt press på - «uberørt» natur

Den generelle tendensen i reiselivet er at konfliktnivået øker både i volum og intensitet. Reiselivsnæringen er blant de næringer som har opplevd størst vekst de senere år. Alene av den grunn har miljø konsekvensene av reiselivsnæringen økt de siste årene, og prognosene tyder på at denne

utviklingen vil holde fram - i alle fall om vi legger til grunn næringens eget syn på framtida.

*Omfanget av den reiselivsrelaterte transporten har økt mye de siste årene - og øker fortsatt.* Det er flere grunner til at transportvolumet øker innenfor reiselivet. For det norske reiselivet og nordmenns utenlandsturer framstår følgende faktorer som avgjørende:

- antallet personer som reiser øker
- reisemålene er lengre unna
- overgang fra «ettpunkts» til «flerpunkts» rundreiser

Antall personer som besøker Norge og antall nordmenn som reiser på ferie og i yrkessammenheng har økt og øker fortsatt. Nordmenn reiser oftere på sydenturer og reisemålene blir stadig mer fjerntliggende. Det har også vært en overgang til mer mobile ferier, ved at reising også inngår som en del av attraksjonene. Det økende innslaget av bobil- og cruise-turisme er klare eksempler på denne utviklingen. I vårt case-område har cruisetrafikken økt med 52 prosent på 1990-tallet, mens turisttrafikken som er registrert på hotellene og campingplassen i regionen har økt vesentlig mindre i samme periode (Teigland 1997). Reisene bærer også mer preg av «rundreise» karakterisert av korttidsopphold på et stadig økenda antall lokaliteter og lange reiseavstander. Undersøkelser i vårt case-område viser at de fleste tilreisende som overnattet i Nordfjord, reiste videre etter kun én eneste overnatting på samme sted. De færreste brukte med andre ord et overnattingssted i regionen som en base for lengre opphold, med dagsturer i nærheten. Gjennomsnittlig antall overnattinger per gjest var bare 1,3 netter enten det var norske eller utenlandske reisende.

Endringer de siste årene innen reiselivet både i vårt case-område og på landsbasis bidrar også til en mindre oversiktlig utvikling, som sannsynligvis har vært negativ miljømessig. Store deler av veksten innen turismen har på 1990-tallet kommet innen sektorer som ikke er dekket av offentlig statistikk (hytteutleie, bobilturisme, cruiseturisme og aktivitetstilbud som for eksempel sommerskianlegg). Andelen av de vanlige turistene som reiser med buss, har trolig gått ned de siste årene, mens rundreisetrafikk med privatbil har økt. Det turistmessig transportarbeidet har derfor sannsynligvis økt på 1990-tallet, med en økning også av de miljøbelastninger transporten representerer. At veksten innen cruisetrafikken på landsiden i stor grad har vært knyttet til de samme hovedattraksjonene og naturfenomen som rundreisebilistene finner attraktive, har bidratt til en økning av intensitetsproblemene i form av økt press på sårbare naturområder.

Konsekvenser knyttet til den reiselivsrelaterte transporten har økt særlig mye, både fordi det samlede transportvolumet øker og fordi *en stadig større*

*del av den reiselivsrelaterte transporten skjer med de miljømessig sett mest skadelige transportmidlene.* Generelt i samfunnet ser vi at andelen fly- og personbiltransport øker på bekostning av buss og tog. Denne utviklingen har skjedd i enda større grad innenfor reiselivsnæringen (Høyer og Simonsen 1996). Sannsynligvis har andelen som reiser med egen bil på ferie i Norge økt noe de siste årene på grunn av en generell nedgang av gruppereisende med buss. Transportøkonomisk institutt sin landsomfattende undersøkelse av utenlandske bilturister sommeren 1996, viste en nedgang på 12 prosent i antall utenlandsregistrerte busser i Norge fra 1995 til 1996, samtidig som antall passasjerer per buss sank med 10 prosent. Samlet antall bussturister sank derfor på landsbasis med 24 prosent i løpet av kun ett år (Transportøkonomisk institutt 1996). Samtidig har det vært en generell nedgang i antallet av utenlandske turister som overnattet på hytter, noe som tilsier at andelen av turistene som har vært på individuelt organiserte rundreiser har økt.

Egne og andres undersøkelser antyder en generell trend der *konsentrasjonen av turister i Norge øker både i tid og rom.* Gitt en økende satsing på en miljøbaserte reiselivsutvikling, kan dette medføre en stor økning i presset på urørt norsk natur. En undersøkelse i 16 satsningsområder i 16 kommuner i perioden 1990-95 tyder på at det er størst vekst innenfor de etablerte reiselivskommunene, og at nye områder har problemer med å komme inn på turistmarkedet (Bolkesjø og Hovden 1996). Vår undersøkelse i Nordfjordregionen viste at antall gjestedøgn ved hotellene på årsbasis har økt med 4 prosent fra 1990 til 1995, mens trafikken om sommeren (mai-august) har økt relativt mest med ca. 9 prosent i samme periode. Nesten hele denne veksten om sommeren (95 prosent) er lokalisert til bedriftene i Stryn kommune - den fra før av største reiselivskommunen i regionen. Trafikkveksten har kommet spesielt midt på sommeren (juli), og hatt form av en økning i toppsesongen, med et ellers relativt stabilt sesongmønster fra år til år (Teigland 1997).

*Endringer i forbruksvaner,* med økt vinterturisme, utenlandsreiser og etterspørsel etter rimelige selvstelletilbud, har gjort at norsk reiselivsnæring de siste 10-20 årene har måttet tilpasse seg en rask utvikling. Vekst og omstillingsprosesser utløser endringer som i neste omgang medfører miljøproblemer. Den sterke veksten i vinterturisme, for eksempel i Alpene, førte til en storstilt utbygging av alpinanlegg i 1970- og 1980-årene. Utbyggingen av vinterkapasitetet gjorde mange turistområder mindre attraktive om sommeren, med overkapasitet og prispress i sommerhalvåret som et problem. For å sikre at alpinanlegg skal overleve har en satsset på utbygging av fritidsboliger, med den konsekvens at trafikken er blitt mer konsentrert til avgrensede områder og tidspunkt. Mindre attraktivitet om sommeren og økt vinterturisme har gitt kortere oppholdstid generelt, noe som har ført til en klar økning i antallet av fram og tilbakereiser. Det økte trafikkvolumet per

tidsenhet har bidratt til konsentrerte miljøproblem i form av støy og forurensning (Müller 1986). Utbyggingsbehovet har også skjerpet konkurransen mellom ulike destinasjoner. Markedsdynamikken har derved utløst et økende behov for å ta kortsiktige økonomiske hensyn for at reiselivsnæringen i konkurranseutsatte lokalsamfunn skal overleve (Teigland 1997) .

Det er et generelt trekk at krav til *kvalitet og standarden på de ulike reiselivsproduktene har økt, og dermed også det relative ressursforbruket*. I Norge har dette først og fremst vist seg som en generell standardheving innenfor de enkelte overnattingskategoriene. Det har òg vært en generell overgang fra enkel til høyere standard innen hytteovernattingen (Teigland 1996a). En undersøkelse i 16 satsningsområder i 16 kommuner tyder på at nybygg på overnattingsiden i perioden 1990-95 først og fremst skjer innenfor selvstell og private hytter (Bolkesjø og Hovden 1996). Samtidig viser nasjonale tall en stagnasjon for campingtrafikken, mens andre overnattingskategorier øker eller holder stand. Tall fra vårt case-område tyder på en betydelig tilbakegang i campingene de siste årene (23 prosent nedgang fra 1992 til 1995), mens det i 1990-årene har vært en viss økning i samlet etterspørsel etter utleiehytter utenom campingplassene (Teigland 1997).

Norsk reiselivsnæring har de siste årene økt satsingen på å *profilere «urørt natur» som ressursgrunnlag for reiselivet*. Sannsynligvis har innslaget av utenlandske reisemål med samme profil økt for nordmenns reise til utlandet, uten at vi har tall på dette. I utgangspunktet vil økt vekt på det miljøbaserte reiselivet kunne føre til økt press på naturen, i alle fall gitt at satsingen ikke følges opp med en tilsvarende satsing på et miljøtilpasset reiseliv. Så langt synes det ikke som om satsingen på den miljøbaserte reiselivsutviklingen i Norge følges opp med en tilsvarende satsing på et miljøtilpasset reiseliv.

Hvordan plasserer så norsk reiseliv under ett, sett i forhold til de krav vi har utledet at *målet om en bærekraftig utvikling* stiller overfor reiselivet? En gjennomgang av de seks kritiske spørsmål - eller såkalte «bærekrafttema» - vi førte opp i forrige kapittel gir inntrykk av en situasjon som både er langt fra målet om en bærekraftig utvikling, og samtidig synes å bevege seg i *feil retning*:

1. Energiforbruket innenfor reiselivet i Norge er høyt, og det øker stadig. Dette knytter seg først og fremst til omfanget av den reiselivsrelaterte transporten og sammensetning av transportmidler, med en økende andel av de mest energikrevende transportformene. En generell økningen i standard knyttet til overnatting bidrar også negativt i dette bildet.
2. Tilsvarende betraktninger kan òg gjøres gjeldende i forhold til det neste kravet: om reduksjon av dagens forbruk av ikke-fornybare energi- og

materialressurser i de rike landene. Her framstår den reiselivsrelaterte transporten om mulig enda mer konfliktfylt, med det store forbruket av fossil energi.

3. Reiseliv i Norge synes i mindre grad å føre til utslipp som medfører lokale helsproblemer. I den grad dette skjer vil det være kloakkutslipp som går urensset til vassdrag og innsjøer, og forurensning fra veitransport i de mest belastede tettstedene.
4. Den stedfaste delen av reiselivsaktivitetene medfører samlet sett i Norge en relativt beskjeden netto andel av utslipp av næringsemner til sjø og ferskvann. Også her er det utslipp fra den reiselivsrelaterte transporten som er den største trusselen i forhold til kravet om at utslipp skal være innenfor økosystemenes tålegrense, men da ut fra hensyn til globale almenninger som atmosfæren (utslipp av drivhusgasser) og sur nedbør over skogområder (utslipp av NOx).
5. Lokalt vil arealinngrep fra den stedfaste delen av reiselivet kunne føre til uakseptable konflikter knyttet til matvareproduksjon og biologisk mangfold. Et stadig større press på urørt natur som følge av ferdsel utgjør både et lokalt problem og et volumproblem i forhold til det biologiske mangfoldet. Transportarealer utgjør et problem i forhold til det biologiske mangfoldet både gjennom de arealene som rent faktisk blir bygget ned, og ved at nye områder blir gjennomskåret av transportårer, som igjen skaper ulike former for «barriereeffekter».
6. Reiselivsaktiviteter fører i mange tilfeller til at det lokalt oppstår uakseptable konflikter i forhold til den sosiale og kulturelle egenarten. Det er dokumentert mange «skrekkeksempler» der reiselivet har gitt opphav til estetiske problemer knyttet til byggeskikk og mangel på fornuftig arealplanlegging.
7. Selv om vi ikke har dokumentert forhold knyttet til nordmenns reiser i utlandet - ut over å tallfeste omfanget av denne reiseaktiviteten - er det neppe å gå for langt å påstå at den verdiskapningen som skjer lokalt i besøkslandene neppe bidrar vesentlig til å sikre en mer rettferdig fordeling goder mellom den rike og fattige del av verden. En stor del av inntektene tilfaller reiseselskapene - som i mange tilfeller har hovedkontor i Skandinavia - og valg av reisemål samsvarer neppe med de deler av verden som ut fra en fattigdomsvurdering har størst behov for inntekter fra reiseliv.

Under har vi forsøkt å samle dette bildet i én tabell, der vi har skilt mellom stasjonære og mobile reiselivsaktiviteter langs den ene akse, og lokale intensitetsproblemer og globale - eventuelt nasjonale - volumproblemer langs den andre akse. Servering og hotellopphold er eksempler på det første kategorien av reiselivsaktiviteter, mens reisen til og fra destinasjonen er et eksempel på mobile reiselivsaktiviteter. Opplevelser knyttet til selve attraksjonen vil i noen sammenhenger falle i en mellomposisjon, for eksempel turgåing eller andre former for mobile opplevelsesformer. Langs

den andre aksen har vi skilt mellom intensitetsproblemer - som definisjonsmessig også kan karakteriseres som lokale - og volumproblemer, der det ikke er intensiteten av påvirkningen som kommer i fokus men det samlede omfanget av mange og isolert sett ofte små påvirkninger.

Som det framgår av tabellen er det først og fremst den *mobile* delen av reiselivet som utgjør et vesentlig problem i en bærekraftsammenheng, og da forstått som et volumproblem. I tillegg kommer reiselivets manglende bidrag til utviklingsdelen i målet om en bærekraftig utvikling, et poeng som ikke framgår av tabellen under.

**Tabell P** Norsk reiseliv og konfliktnivå i forhold til målet om en bærekraftig utvikling

		Økologisk bærekraftrelaterte problemer	
		Intensitet lokalt	Volum nasjonalt/globalt
Reiselivs-aktivitet	Stasjonær	<u>Noe:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• arealkonflikter</li> <li>• forurensningsproblemer</li> <li>• sosial og kulturell egenart</li> </ul>	<u>Lite:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• biologisk mangfold</li> </ul>
	Mobil	<u>Noe:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• forurensning</li> <li>• trafikkproblemer</li> <li>• slitasje i naturområder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• forbruk av energi ikke-fornybare lagerressurser</li> <li>• utslipp av drivhusgasser</li> <li>• ferdsel i naturområder</li> </ul>

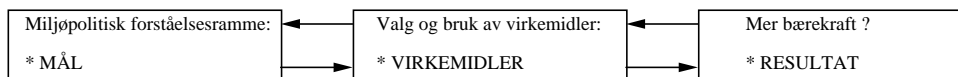
Den *stasjonære* delen av reiselivet utgjør i mindre grad et volumproblem i Norge, muligens om vi ser bort fra de konfliktenes arealinngrepene medfører i forhold til det biologiske mangfoldet. Lokalt er det stedvis konflikter knyttet forurensning fra reiselivet, ulike former for arealkonflikter og en uheldig påvirkning av den sosiale og kulturelle egenart. Den reiselivsrelaterte transporten kan også gi lokale problemer knyttet til trafikkvolum. Ferdsel i naturområder kan òg gi lokale problemer, særlig knyttet til slitasje. Det er først og fremst den *mobile* delen av reiselivsaktivitetene som utgjør et problem i norsk sammenheng, først og fremst knyttet til den reiselivsrelaterte transporten - men òg knyttet til ferdsel i naturområder.

#### 4.4. Hovedstrategier på vei mot et bærekraftig reiseliv

Gitt vårt høye og i prinsippet ikke-bærekraftige forbruksnivå målt per nordmann vil nordmenns utøving av reiseliv - nærmest uansett hvor «miljøvennlig» eller «bærekraftig» et reiselivsprodukt isolert sett framstår - medføre et prinsipielt sett ikke-bærekraftig «mer-forbruk». Dette forholdet

er særlig knyttet til utøving av selve reisen. Det er derfor nærliggende å påstå at reiseliv som næring betraktet rent prinsipielt ikke kan framstå som bærekraftig, i alle fall ikke uten at selve reiseelementet blir så kraftig redusert i omfang at aktivitetene ville framstå som totalt forskjellig fra det vi i dag forstår med reiseliv. Et «ikke-reisende» og bærekraftig reiseliv vil antakelig ha mer til felles med aktiviteter vi i dag kjenner som friluftsliv og «kulturutveksling». Friluftsliv der man bruker sykkel eller apostlenes hester som framkomstmiddel fra bosted til rekreasjonsområde, må kanskje overta i større grad til fordel for dagens bilbaserte helge- og ferieaktivitet. «Kulturutveksling» må overta for de utallige seminar- og forretningsreiser. I steden for et titalls årlige seminaropphold må man i steden satse på et år som utvekslingsstudent i utlandet, et år ved et utenlandsk universitet for akademikere, eller et år ved morselskapets utenlandskontor for en person i det private næringslivet.

En gjennomgang av hvilke virkemiddelstrategier som er valgt og de utfordringene ulike forståelser av bærekraftproblematikken medfører, gir grunnlag for å vurdere potensialet ulike virkemiddelstrategier kan ha i å støtte opp under målet om en bærekraftig utvikling rent allment, og konkret i forhold til et mål om å gjøre reiselivet mest mulig bærekraftig. I prinsippet er det flere styringssystem eller -regimer å velge mellom, men i praktisk politikk vil det etablerte politiske beslutningssystemet utgjøre hovedstrukturen. En drøfting av virkemiddelstrategi må derfor forholde seg til hva som er den etablerte politiske styringsstrukturen, hvilke virkemidler man velger, og hvilken forståelsesramme valg og sammensetning av virkemidlene inngår i. Det vil i mange situasjoner være et gjensidig avhengighetsforhold. På den ene siden vil valg av type virkemidler kunne bestemme hva man reelt sett kan oppnå i forhold til et gitt mål. Samtidig vil valg av mål bestemme valg av virkemiddeltype og bruk og dosering av det samme virkemiddelet (jfr figuren på neste side).



**Figur L** Hovedelementene i en virkemiddelstrategi og sammenheng mellom mål, virkemidler og resultat

Vårt poeng er å få fram at det ikke er nok å se på valg og bruk av virkemidler når vi skal diskutere virkemiddelstrategi - vi må også se på hvilken miljøpolitisk forståelsesramme aktørene har for sitt valg av virkemidler, eventuelt hvordan valg av virkemidler påvirker den miljøpolitiske forståelsesrammen. Dette poenget er særlig viktig når vi skiller mellom en empirisk basert og en teoretisk drøfting av virkemiddelbruk. Et virkemiddel som fungerer godt i teorien, men som ingen ønsker å ta i bruk er kanskje ikke så «godt» likevel. Eventuelt

forutsetter bruk av det samme virkemidlet at den miljøpolitiske forståelsesrammen endres slik at det aktuelle virkemidlet faktisk skal bli tatt i bruk. Vi kan underbygge dette poenget ved å vise til debatten om innføring av miljøavgifter. Innenfor sosialøkonomien kan det virke som om faglige diskusjonen om miljøavgifter som miljøpolitisk virkemiddel velger å se bort fra at miljøavgifter i praksis ikke blir tatt i bruk. Selv etter mange års argumentasjon for at miljøavgifter faglig sett er det mest hensiktsmessige virkemiddelet på miljøområdet, for eksempel for å redusere energiforbruket eller utslipp av CO<sub>2</sub>, er det så langt få eller ingen eksempler på at avgifter som har fått betegnelsen «miljøavgift» har fått et nivå eller nedslagsfelt som gjør at avgiftene har klart å påvirke ressursbruk eller utslippsnivå i miljøvennlig retning i nevneverdig grad. En måte å forstå dette forholdet på er at bruken av miljøavgifter har foregått innenfor en miljøpolitisk forståelsesramme som ikke anser for eksempel nivået på energiforbruk eller utslipp av CO<sub>2</sub> som et så alvorlig problem, at tiltak må settes i verk uansett politisk eller samfunnsøkonomisk kostnad. Slik sett kan det være riktig å peke på den i og for seg selvnlysende sannheten at det nytter lite å ta i bruk de «riktige» virkemidlene, hvis viljen til å utnytte potensialet i virkemidlene ikke er til stede.

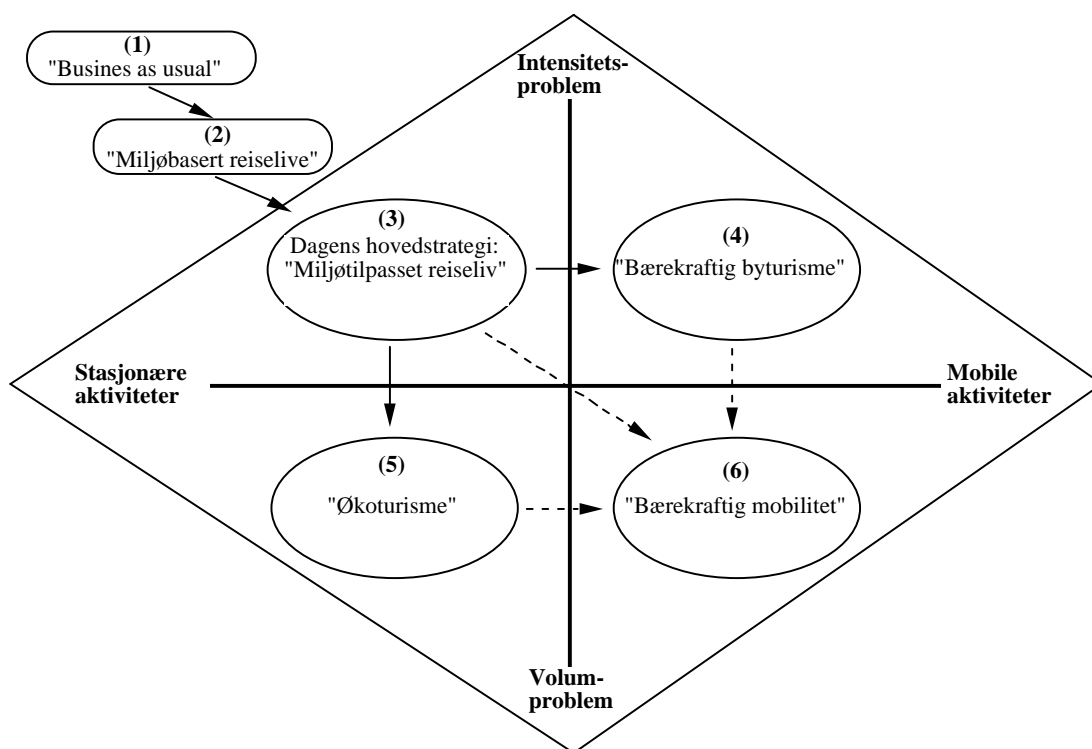
Det er langt fram mot målet om en bærekraftig utvikling - både når vi ser samfunnet under ett og mer avgrenset om vi bare tar for oss reiselivsnæringen. Det er heller ingen i dag som med krav om troverdighet kan hevde å vite noen form for «snarveier» fra dagens situasjon til en bærekraftig utvikling - en omlegging vil utfordre viktige drivkrefter og sterke interesser i samfunnet. Vel kan man se for seg at mindre enheter i samfunnet - det være seg enkeltpersoner, familier eller for den del enkeltbedrifter innenfor reiselivet - helt eller delvis isolerer seg fra samfunnet for å søke å leve opp til bærekraftmålsettinger i størst mulig grad. Skal man få gjort noe som monner i en større sammenheng, må man også forholde seg til den «konvensjonelle» delen av reiselivet. Dette gjør at en hver strategi for å gjøre reiselivet sett under ett mer bærekraftig rent definisjonsmessig må bli langsiktig. I vår gjennomgang av ulike strategier for hvordan reiselivet kan forholde seg til bærekraftutfordringen, har vi endt opp med et antall kategorier av tilnærminger som inngår i en langsiktig strategi - selv om de enkelte tilnærmingene isolert sett ikke nødvendigvis forsvare betegnelsen «bærekraftig». Vi kan rangere ulike virkemiddelstrategier ut fra i hvilken grad man har valgt å forholde seg til bærekraftrelaterte utfordringer. Vi har identifisert tre hovedstrategier der bare den siste kategorien kan knyttes eksplisitt til målet om en bærekraftig utvikling (se tabellen under).

**Tabell Q** Grader av bærekraftrelaterte virkemiddelstrategier overfor reiselivet



Bærekraftrelevans	Virkemiddelstrategi
Ingen	1. «business as usual» 2. «miljøbasert reiseliv»
Implesitt	3. «miljøtilpasset reiseliv»
Eksplisitt	4. «bærekraftig byturisme» 5. «økoturisme» 6. «bærekraftig mobilitet»

I figuren under har vi plassert de ulike strategiene ut fra hvordan disse forholder seg til ulike deler av reiselivsvirksomheten og ulike deler av bærekraftproblematikken. Strategiene kan delvis oppfattes å bygge på hverandre, derav nummereringen av de ulike strategiene. Langs den ene aksen har vi karakterisert hvilke typer reiselivsaktiviteter strategiene forholder seg til, der vi har skilt mellom stasjonære og mobile aktiviteter. Oppbyggingen av figuren kan også forstås som en økende grad av samsvar med idealet om et bærekraftig reiseliv, slik at et bærekraftig reiseliv forutsetter at alle fire feltene i figuren under er «fylt». Underforstått ligger det òg at grad av tilslutning til de ulike strategiene i praksis er omvendt proporsjonal med vår nivåtildeling. Det er viktig å være klar over at vi i vår modell bruker begrepet «bærekraftig reiseliv» normativt, i den forstand at vi ikke knytter innholdet i begrepet til den bruk som faktisk foregår innenfor reiselivet i dag (jfr betegnelse som «sustainable tourism»). Vår begrepsbruk knytter seg eksplisitt til den forståelsen Verdenskommisjonen legger til grunn, og vår fortolkning av hva denne forståelsen medfører av utfordringer i forhold til reiselivsnæringen. I figuren under har vi også forsøkt å få fram hvordan strategiene synes å utvikle seg (piler med heltrukket linje), og det vi ser på som den strategiske hovedutfordringen: å utvikle virkemidler og tiltak som også fanger opp volumproblemer og problemer knyttet til reiselivets mobile aktiviteter (piler med stipplet linje).



**Figur M** Sammenhengen mellom ulike bærekraftrelaterte virkemiddelstrategier overfor reiselivet

Som nullpunkt har vi valgt «*business as usual*»: Det vil si at det ikke fins noen uttalt strategi med relevans for bærekraftutfordringene. Denne formen for reiselivsstrategi omfatter reiseliv der natur og miljø ikke inngår som reiselivsprodukt, og der konsekvenser av næringsutøvingen i forhold til natur og miljø ikke er problematisert. Eksempler på dette er all form for ferie og fritidsreiser som ikke er knyttet til naturopplevelser, og storparten av yrkesreiser - i begge tilfelle forutsatt at heller ikke miljøkonsekvenser av virksomheten er problematisert.

Den «*miljøbaserte*» strategien faller i utgangspunktet utenfor rammene av det vi har definert som bærekraftrelaterte strategier. Dette kan synes som en hard dom. Storparten av det som skjer innenfor reiselivet i Norge som blir oppfattet av «folk flest» - og av næringen selv - å handle om miljø, kan plasseres innenfor denne kategorien. I en bærekraftsammenheng er det imidlertid i prinsippet irrelevant om reiselivsproduktet selger «ren natur» eller «badeland» som opplevelsesprodukt. Det som er interessant er om konsekvensene av reiselivsaktiviteten er i samsvar med målet om en bærekraftig utvikling. Gitt at en satsing på miljøbaserte reiselivsutvikling også settes i sammenheng med en mer overordnet strategi om å utvikle reiselivet i bærekraftig retning, kan en slik satsing likevel falle «innenfor» våre rammer for en bærekraftrelatert strategi. Erfaringer nasjonalt og internasjonalt - også bekreftet i våre egne undersøkelser - tyder på at en

miljøbasert strategi kan fungere som inngang til strategier som også forholder seg til de miljø- og bærekraftrelaterte konsekvensene av næringsutøvingen. På den ene siden har vi eksempler på at produsenter som profilerer seg på salg av «ren natur», etter hvert innser at de også må forholde seg til at egen næringsutøving kan påvirke den samme «rene» naturen i negativ retning. I andre tilfeller kan det være kunder som forventer at reisemål som markedsfører opplevelser i ren natur, også bør ha en klar profil i forhold til miljøkonsekvenser av egen virksomhet. Slik sett kan en miljøbasert strategi i mange tilfeller fungere som en inngang til de bærekraftrelaterte strategiene.

Det fins eksempler på mange grader av miljøtilpasning innenfor kategorien «*miljøtilpasset reiseliv*». Det er også innenfor denne kategorien vi i det alt vesentlige kan plassere eksisterende virkemiddelstrategier. Oppmerksomheten er imidlertid i hovedsak rettet inn mot de klassiske miljøproblemene - eller det vi tidligere har betegnet som de lokale bærekraftproblemene med hovedvekt på det økologiske bærekraftperspektivet. Utviklingspregede problemstillinger er i liten grad belyst, og oppmerksomheten er i all hovedsak rettet mot den stedfaste delen av reiselivsaktivitetene. Vi har likevel valgt å betegne en slik strategi som *implesitt* bærekraftrelatert, fordi en klassisk natur- og miljøvernpolitikk utgjør et nødvendig - men ikke tilstrekkelig - fundament i en hver bærekrafttilnærming.

«*Bærekraftig byturisme*» er som navnet tilsier en strategi først og fremst utviklet for turisme i storbyer. Her er de reiselivsrelaterte transportproblemene så presserende, at det også er tatt i bruk virkemidler for å redusere problemene fra den mobile delen av reiselivsaktivitetene. Denne strategien er likevel avgrenset til å gjelde overfor den interne transporten og dens intensitetsproblemer innenfor destinasjonen, ikke transporten til og fra destinasjonen.

Det er ulike tilnærminger til «*økoturisme*<sup>63</sup>», og vår plassering av denne strategien gjelder i den grad også volumproblemet er problematisert. I internasjonal litteratur blir det tatt til orde for en «smått er godt» strategi, der det stilles krav om at tiltak som bruker betegnelsen «økoturisme» også må forholde seg til sumeffekten av mange og tilsvarende reiselivstiltak. I de fleste tilfeller er nok «økoturisme» mer å betrakte som en kombinasjon av en miljøbasert og miljøtilpasset strategi, eventuelt med en noe sterkere

---

<sup>63</sup> Til denne kategorien hører også den strategien eller tilnærmingen som internasjonalt har tatt i bruk betegnelsen «bærekraftig turisme» («sustainable tourism»). For å unngå en uklart begrepsbruk i vår modell har vi valgt bare å bruke betegnelsen «økoturisme», underforstått at dette er en fellesbetegnelse for begge retningene. I dette ligger at vi mener at den praksis som internasjonalt går under betegnelsen «sustainable tourism» bare i begrenset grad er i samsvar med det innholdet Verdenskommisjonen legger i målet om en bærekraftig utvikling.

miljøprofil - men fortsatt begrenset til stedfaste reiselivsaktiviteter og håndtering av intensitetsproblemer. Spesielt for økoturisme som reiselivsstrategi er likevel at man forholder seg til mer utviklingspregede og sosiale problemstillinger, som omfanget og fordelingen av den lokale verdiskapingen og samspillet forøvrig mellom de tilreisende og lokalbefolkningen. Enkelte eksempler innenfor denne strategien har også med seg et pedagogisk opplegg i forhold til de tilreisende knyttet til formidling både av generelle bærekraftrelaterte problemstillinger og bærekraftrelatert informasjon spesielt knyttet til destinasjonen. Problemstillinger knyttet til de mobile reiselivsaktivitetene er imidlertid ofte lite framme.

«*Bærekraftig mobilitet*» er i en praktisk sammenheng å regne som en «tom» kategori så langt. Strategien er bare delvis konkretisert, og da bare på et teoretisk plan. Det er få - om noen - eksempler på virkemiddelstrategier som er utformet med tanke på å redusere den reiselivsrelaterte mobiliteten, enn si at de samme strategiene har fått den tiltenkte effekten. Reiseliv kan vanskelig frikoples fra mobilitet og valg av gitte transportformer. Redusert mobilitet vil ventelig gi reduserte volum - i alle fall for selve reiseaktiviteten. En basis i sykkel, buss og tog vil ikke minst gi andre former for reiseliv enn de som er fundamentert på bil og fly. Her står vi overfor kanskje de mest grunnleggende utfordringene når det gjelder å utvikle mål og virkemidler for å realisere en politikk for et bærekraftig reiseliv. Det krever en forening av de to begrepene. Et reiseliv som utvikles løsrevet fra de begrensninger som settes av en bærekraftig mobilitet vil ikke kunne være i samsvar med kravene til bærekraftig utvikling.

Vi har med vilje valgt å ikke ta med «reiseliv» i betegnelsen av vår fjerde kategori av bærekraftrelaterte reiselivsstrategier, for å få fram det poenget vi har vært inne på før: Det er vanskelig å se for seg et «ikke-» eller «lav-mobilt» reiseliv uten at resten av samfunnet utvikler seg i samme retning. Tilsvarende gjelder ikke i samme grad for de tre andre strategiene: Her er det i prinsippet fullt mulig å se for seg at reiselivsnæringen alene - eller for den del bare deler av næringen - innretter seg etter én av de tre strategiene uten at resten av samfunnet følger etter<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Innenfor landbruket er dette en realitet, og vi kan skille mellom et «business as usual» landbruk som i liten grad forholder seg til bærekraftrelaterte utfordringer, et «mainstream» miljøtilpasset landbruk og et «alternativistisk» landbruk med betegnelsen «økologisk landbruk». Det økologiske landbruket er etablert til tross for at resten av samfunnet - og for den del viktige drivkrefter innenfor det konvensjonelle landbruket - trekker i motsatt retning av de mål som ligger til grunn for etableringen av det økologiske landbruket. Transportdimensjonen har likevel vist seg vanskelig å bringe inn i det økologiske landbruket. Merkegodkjenning for økologisk dyrkede landbruksvarer (i Norge: Debio) har for eksempel ikke krav som gjelder transport av innsatsfaktorer eller de ferdige landbruksproduktene. Et merkegodkjent økologisk dyrket eple framstår derfor som «mer

## 4.5. Kan vi gjøre noe med mobiliteten?

### *Reduksjoner lokalt.....*

Vi kan skille mellom to hovedformer for reiselivsrelatert transport: den *interne* transporten som skjer lokalt innen destinasjonen, og den *eksterne* transporten som skjer til og fra destinasjonen. I volum er det den siste formen for transport som utgjør det største problemet, mens det ofte er den interne reiselivsrelaterte transporten som skaper intensitetsproblemer som følge av opphopning av transport lokalt. Den reiselivsrelaterte transporten utgjør en dominerende del av samfunnets samlede transport - i alle fall i høyindustrialiserte som Norge. Det er således vanskelig å se for seg at vi isolert sett kan redusere det samlede omfanget av den reiselivsrelaterte transporten uten at dette vil få store konsekvenser for samfunnet; et mindre mobilt samfunn som følge av redusert reiselivsrelatert transport vil nødvendigvis være et samfunn som på mange områder er vesentlig forskjellig fra dagens samfunn.

Vår gjennomgang av erfaringer internasjonalt og nasjonalt viser at det er få eksempler på tiltak og virkemiddelstrategier som reelt sett er motivert ut fra ønsket om å redusere den reiselivsrelaterte transporten, eller i alle fall redusere miljøvirkningene ved overgang til mindre miljøskadelige transportformer. Noen av de få eksemplene som er referert internasjonalt finner vi i Sentral-Europa. I miljø-markedsplanen for Salzburger Land i Østerrike er det et siktemål å styre turismeutviklingen i regionen ut fra miljøhensyn. Reduksjon og reorganisering av transport inngår som viktige ledd i planen, blant annet i form av virkemidler for å redusere bruken av privatbil og for å styre og kontrollere utviklingen av infrastruktur for transport, innkvartering og attraksjoner (Teigland og Holden 1996).

Analysene fra Tyrol retter oppmerksomheten mot sammenhenger mellom turisme, transport og miljø innenfor en større region. Hvis vi går ned til et steds- og attraksjonsnivå, er det flere resultater å vise til, både når det gjelder effektstudier og når det gjelder iverksetting av tiltak for å styre og begrense den turismerelaterte transporten (Teigland og Holden 1996, Høyer og Simonsen 1996). Av spesiell interesse når det gjelder tiltak for transportbegrensninger på stedsnivå er de sveitsiske tettstedene som inngår i foreningen GAST (Gemeinschaft Autofreier Schweitser Touristmerorte). Den omfatter ni mindre turistbyer og -steder. Alle er helt eller tilnærmet bilfrie. Målet for GAST er å arbeide for utvikling av, og å fremme felles interesser med andre bilfrie steder i Sveits. Det innebærer felles virkemidler og tiltak for gjennomføring av bilfrihet i alle medlemsstedene og enhetlige normer for å utvikling turismedeformer mest mulig fri for miljøbelastende transport (Høyer og Simonsen 1996). Det blir understreket at hvis begrepet «bilfritt» skal være noe annet enn et enkelt markedsføringstiltak, så må

---

bærekraftig» i norske butikkhjeller enn et konvensjonelt og lokalt dyrket norsk eple, selv om realitetene i mange tilfeller kan trekke i motsatt retning.

stedene forbli bilfrie hele året, ikke bare i turistsesongen. Det gir en parallell til den greske øya Hydra, omkring to timer med båt fra Athen. En absolutt frihet fra motoriserte kjøretøy står helt sentralt i profileringen av øya som turistattraksjon. Ikke bare er alle motoriserte kjøretøy forbudt, men også sykler. Foruten bruken av båt til badestrendene er transportmidlene esler og apostlenes hester. Nyttetransporten i byen foregår ved hjelp av esler og håndkjerrer (Høyen og Simonsen 1996).

*....og nasjonalt, eller enda globalt?*

Mens reduksjoner i den interne reiselivsrelaterte transporten i prinsippet kan sees uavhengig av andre former for transport, er det vanskelig å se for seg radikale reduksjoner i den eksterne reiselivsrelaterte transporten uavhengig fra resten av samfunnsutviklingen. Det er vanskelig å se for seg noen form for realistisk politikk som skal kunne redusere det samlede omfanget av den reiselivsrelaterte transporten, uten at slike virkemidler også påvirker samfunnets samlede mobilitet i en mer bærekraftig retning. En bærekraftig mobilitet er således en mobilitet som innebærer betydelige reduksjoner i de rike høyindustrialiserte landenes bil- og flybruk. Basisen må ligge i gåing, sykling og landbaserte kollektive transportmidler som buss, tog og trikk. Men slike transportformer gir ikke grunnlag for å opprettholde dagens mobilitetsnivå. En bærekraftig mobilitet er derved også en redusert mobilitet i den rike del av verden (Høyen 1997a). For å få til en slik utvikling må vi med andre ord også se oss om etter generelle virkemidler, ikke bare virkemidler spesielt rettet mot reiselivet. Høyen og Simonsen (1996) trekker likevel fram fem områder der det synes mulig å etablere virkemidler særlig rettet inn mot omfanget av den reiselivsrelaterte transporten:

- En særlig CO<sub>2</sub>-avgift, eventuelt også en bredere miljøavgift, på alle charterflyreiser til utlandet.
- Våre analyser viser dessuten at ferjetransportene over Skagerak og Nordsjøen er aktuelle mål for slike avgifter.
- Tilrettelegging for økt bruk av togtransport i reiselivet, blant annet gjennom økonomiske virkemidler og informasjon.
- Tilsvarende også når det gjelder busstransport som del av et nasjonalt reiselivsrettet transportsystem.
- Tilrettelegging for økt bruk av sykkel i reiselivet, gjennom fysiske tiltak, økonomiske virkemidler og informasjon (blant annet for samkjøring mellom tog/buss og sykkel).

I 1989 opprettet regjeringen et utvalg som skulle vurdere bruk av økonomiske virkemidler i miljøpolitikken (Miljøavgiftsutvalget). Et av utvalgets hovedkonklusjoner var at sektorovergrepene økonomiske virkemidler synes i mange sammenhenger å være mer kostnadseffektive enn

direkte reguleringer (NOU 1992:3). I en nasjonal og internasjonal sammenheng er det nærliggende å ta utgangspunkt i forslagene om innføring av en CO<sub>2</sub>-avgift. Det er vanskelig å se for seg at teknologiske tiltak alene skal kunne redusere CO<sub>2</sub>-utslippene fra transportsektoren - i alle fall ikke i det omfanget som FNs internasjonale klimapanel skisserer nødvendigheten av (Høyer 1997a). Det synes med andre ord å være en nødvendig konsekvens av målet om en bærekraftig utvikling at også *transportomfanget* blir redusert, og det synes å være nettopp en slik effekt reiselivsnæringens internasjonale paraplyorganisasjon WTO frykter. Et sentralt tema i Grønn skattekommisjon var spørsmålet om innføring av avgifter i Norge, uten at tilsvarende avgifter ble innført internasjonalt. Et avgjørende spørsmål i denne sammenhengen var om Norge bør gå foran med et godt eksempel og innføre høye avgifter, eller vente til avgifter blir innført internasjonalt. Fra industriens side har det blitt hevdet at en ensidig norsk avgift bare vil føre til «eksport» av industrivirksomheter som ville bli rammet av slike avgifter til andre land uten tilsvarende avgifter, noe som igjen vil medføre tap av norske arbeidsplasser. Analyser som Grønn skattekommisjon fikk utført viste imidlertid at det er mulig å kombinere målet om høy sysselsetting og reduksjon av CO<sub>2</sub>-utslippene, hvis man knytter innføring av en generell CO<sub>2</sub>-avgift for samtlige sektorer med en reduksjon i arbeidsgiveravgiften (Rasmussen 1997).

Vi kunne tenke oss en tilsvarende analyse gjort for reiselivssektoren. La oss forutsette at Norge valgte å innføre en ensidig CO<sub>2</sub>-avgift, som også var noe høyere enn dagens avgift. I dag er flytransport untatt den norske CO<sub>2</sub>-avgiften. Sett at det lot seg gjøre å komme fram til en praktisk ordning som gjorde at all flytransport til, fra og innen Norge ble avgiftsbelagt<sup>65</sup>, og at avgiften ble lagt på et tilstrekkelig høyt nivå, ville vi kunne forventet tre effekter i forhold til reiselivet:

- endret sammensetning av transportmidler
- redusert omfang av den reiselivsrelaterte transporten
- endringer i valg av reisemål

Avgiften vil gjøre det generelt dyrere å reise, noe som vil kunne føre til mindre reising. CO<sub>2</sub>-avgiften vil gjøre det relativt sett dyrere å reise med «CO<sub>2</sub>-intensive» transportmidler som fly, hurtigbåt og personbil, sammenlignet med tog og buss. I en reiselivssammenheng vil dette kunne medføre at lange flyreiser vil kunne bli erstattet med kortere - eventuelt flere - reiser med personbil, buss eller tog.

---

<sup>65</sup> Det praktiske problemet består i at flyselskapene vil kunne tanke opp flyene sine med ikke-avgiftsbelagt drivstoff i utlandet, gitt at avgiften blir lagt på innsatsfaktoren og ikke selve utslippsmengden.

Når vi ser bort fra transportelementet, er reiselivsnæringen en arbeidsintensiv næring. Hvis vi i tillegg gjør som Grønn skattekommissjon anbefaler - kombinerer innføringen av en generell CO<sub>2</sub>-avgift med en tilsvarende reduksjon i arbeidsgiveravgiften - vil dette derfor kunne påvirke de øvrige kostnadsfaktorene i reiselivet i motsatt retning. Sumeffekten av økte CO<sub>2</sub>-avgifter og reduserte arbeidsgiveravgifter vil i prinsippet kunne bli slik tittelen på denne rapporten lyder - mindre «reise» og mer «liv». Vi må imidlertid nyansere denne konklusjonen noe i forhold til ulike kategorier av reisende. Forretningsreiser utgjør en lite prisfølsom kundegruppe, og vi kan antakelig uten å gjøre for store feil forutsette at denne delen av reiselivet i liten grad blir påvirket - i alle fall med et nogenlunde moderat avgiftsnivå. Hvis vi i stedet konsentrerer oss om ferie- og fritidsreisene, kan vi skille mellom de tre kategoriene «Nordmenns reiser i Norge», «Nordmenns reiser til utlandet» og «utlendingers reise i Norge». Som tabellen under antyder vil ventelig hovedeffekten være at Nordmenn vil bytte ut sine sydenturer med ferie innenlands. «Kjøp norsk» i betydning at nordmenn i større grad må ta i bruk Norge som ferieland, og «gjenbruk» i betydningen at vi må være mindre kresne i vårt ønske om stadig å oppsøke nye ferieopplevelser, vil måtte bli slagord som styrer våre ferievaner. For utlendinger generelt er Norge et høykostland, der de høye kostnadene først og fremst er knyttet til overnatting, servering, attraksjoner og andre former for tjenesteyting. Ventelig vil sumeffekten av økte transportkostnader og reduserte kostnader for de øvrige kostnadsfaktorene komme ut i null. Det måtte gjøres nærmere og mer detaljerte studier for å fastslå hvordan avgiftsendringene ville slå ut i forholdet mellom Nordmenns og utlendingers reiser i Norge, og selvsagt hvor stor den samlede reduksjonen i den turismerelaterte transporten vil være i forhold til et endret avgiftsnivå.

**Tabell R** Mulige endringer i reiselivet som følge av å innføre en ensidig norsk generell CO<sub>2</sub>-avgift og reduksjoner i arbeidsgiveravgiften

Kategori reisende	Kostnadsendring		Påvirkning av reiseomfang
	Reise	Opphold	
Nordmenns reiser i Norge	+	-	Ingen eller liten endring
Nordmenns reiser i utlandet	++	0	Nedgang
Utlendingers reiser i Norge	++	--	Ingen eller liten endring
Forretningsreisende generelt	++	0	Lite prisfølsom gruppe

Det er usikkert hvordan en omlegging som antydnet i tabellen over vil slå ut økonomisk overfor reiselivsnæringen. Det er ikke uten videre gitt at et mindre omfang i reiseaktivitet nødvendigvis medfører dårligere økonomi for reiselivsnæringen, hvis vi ser bort fra transportsektoren. Eventuelt vil det bli omstillingsproblemer, ikke minst for den delen av det norske reiselivet som



ensidig har satset på utenlandsturister. Gitt at nordmenn kan «fylle opp» for et eventuelt tap av utenlandsturister, er det i prinsippet - alle fall gitt et moderat avgiftsnivå - mulig å se for seg et fortsatt livskraftig norsk reiseliv også med en redusert mobilitet. Taperen i dette spillet blir imidlertid destinasjonene i utlandet som mister de norske kundene.

Hvordan kan så dette tenkes å slå ut i et bærekraftperspektiv? Gitt at det samlede transportomfanget blir redusert, eventuelt kombinert med en overgang til mindre «CO<sub>2</sub>-intensive» transportmidler, vil selvsagt bærekraftproblemene knyttet til det reiselivsrelaterte transportarbeidet reduseres. I følge Vorkinn (1995) tyder undersøkelser på at utenlandske turister har et annet adferdsmønster i forhold til natur og miljø enn nordmenn flest. De fleste utenlandske turister kommer i biler eller busser og nøyter seg stort sett med å *se* på naturen. I liten grad går de *inn* i naturen på samme måte som nordmenn gjør. Slik sett utgjør utenlandske turister en mindre direkte belastning på naturmiljøet. Gitt et avgiftsnivå der de utenlandske turistene blir erstattet med norske turister, kan dette føre til at de lokale intensitetsproblemene øker. Presset på urørt norsk natur kan øke, og intensitetsproblemer knyttet til transport kan også øke (køkjøring, parkeringsproblemer osv) gitt at nordmenn benytter privatbil i større grad enn utenlandsturistene.

Et bærekraftperspektiv innebærer også at vi må ta med oss hensynet til en mer rettferdig global fordeling av goder og byrder. Selv om Nordmenns sydenturer i dag neppe gir vesentlige bidrag i så måte, er det i alle fall riktig å påpeke at et sterkt redusert omfang av nordmenns reiser til utlandet gjør at vi mister denne muligheten til å bidra på dette området. Ut fra et bærekraftperspektiv er det derfor mulig å tenke seg at innføring av en CO<sub>2</sub>-avgift kobles til en «bistandsskatt», som gir en økning i de norske bistandsoverføringene tilsvarende det inntektstapet bortfallet av norske utenlandsreiser medfører for destinasjonslandene.

#### 4.6. En «realistisk» virkemiddelstrategi?

##### *Styringsregimer*

La oss avslutningsvis oppsummere erfaringene med de virkemiddelstrategiene som tross alt er tatt i bruk, og se på hvilken effekt disse synes å kunne ha i forhold til målet om en bærekraftig utvikling, og drøfte hvordan denne effekten eventuelt kan forsterkes. Internasjonalt kan vi skille mellom fire hovedkategorier av virkemidler anvendt i forhold til reiselivet, der de ulike virkemiddelkategoriene i ulik grad involverer det offentlige og næringen som aktive og passive aktører (etter Teigland 1997):

- markedssystem

- selvregulering
- byråkratisk styringsmodell
- korporativt regime

Noen land, som Storbritannia, har i stor grad satset på at markedskreftene skal bidra til løsninger av miljøproblemene (Hjalager 1996). Det systemet bygger på en forutsetning om at forbrukerne (turistene) vil, om nødvendig, presse fram en mer miljøvennlig adferd i reiselivsnæringen. Hvis ikke vil turiststrømmen rette seg mot andre reisemål med mer tilfredstillende miljøkvaliteter. Den grunnleggende tanken er med andre ord at redusert etterspørsel, eller det at de godt betalende og mest lønnsomme turistene oppsøker andre reisemål med høyere miljøkvalitet, skal presse lokale myndigheter og reiselivsnæringen til å gjøre noe med miljøproblemene der de oppstår. I denne formen for beslutningssystem er det «markedssystemet» som styrer ut fra en overordnet ideologi eller tro på at inngrep og påvirkning fra offentlige organ vil være lite effektivt. Andre land som ikke har satset like mye på deregulering og privatisering, har valgt å etablere offentlige reguleringer og ulike forvaltningsorgan som på fellesskapets vegne skal bidra til å løse miljøproblem som reiselivet skaper. Det er en «byråkratisk» styringsmodell basert på offentlig planlegging, lover og standarder. Vektleggingen av offentlig innsats og klar ansvarsfordeling er kanskje mer typisk for forvaltningsregimene i nordiske land. Det er også land som baserer sin styring av utviklingen i stor grad på at det er reiselivsnæringen selv som skal ha bestemme hva som skal være miljøstandardene og som ved hjelp av intern selvdisiplin skal gjennomføre en «selvregulering». Enkelte latinske land med tradisjon for yrkes- eller laugsbasert tankegang har tendens til å vektlegge en type «korporative» regimer. Utviklingen av spanske turistdestinasjoner kan være et eksempel på slike styringsmodeller. I en norsk reiselivssammenheng er det den byråkratiske styringsmodellen som dominerer bildet, men det er klare trekk i retning av å prøve ut selvregulering. Etablering av internasjonale miljøvernavtaler rettet mot utslipp av drivhusgasser vil ventelig gjøre det mer aktuelt også å ta i bruk markedssystemet i form av internasjonale miljøavgifter.

*«Smått er godt»?*

Den erfaringsbaserte kunnskapen som vårt prosjekt har bragt fram, tyder på at lokal småskala turisme kan være den mest miljøvennlige. Men den store reiselivsindustrien kan være lettere å styre, samtidig som storindustrien er mest kravfull. Både for småbedriftene og storindustrien er det et sentralt problem å etablere utviklingsprosesser hvor miljø, næringsliv og lokalsamfunn sammen blir vinnere. Men strategiske virkemidler rettet mot destinasjoner eller reiselivsnæringen som helhet er det få eksempler på. For å gå i den retning må beslutningstagerer ha bedre kunnskaper om fordeler og ulemper for de berørte partene, og de bærekraftrelaterte problemene ulike

del av reiselivet utløser. Mer detaljert kunnskap og informasjon er da nøkkelen til en positiv utvikling, i følge Cater (1995). Den fragmenterte næringsstrukturen gjør imidlertid at forebyggende tiltak er vanskelig å gjennomføre siden enkeltbedriftene fokuser i stor grad på å konkurrere seg imellom om kundene, og fordi den kunnskapsmessige og personellmessige kapasiteten til å håndtere miljøspørsmål ofte er utilstrekkelig i små bedrifter. Erfaringer fra reiselivsnæringen viser at frivillige tiltak basert på prinsippet om selvregulering blir i liten grad gjort. I den grad det offentlige gir påbud, blir dette i liten grad fulgt opp fra næringen, og næringen følger også i liten grad selv opp med forebyggende tiltak. Dette forholdet gjør at store deler av reiselivsnæringen - i alle fall om vi ser på antall enheter - ikke fanges opp av noen form for virkemiddelstrategi på miljøområdet. I de tilfeller der myndighetene satser på selvregulering, er det i hovedsak de store enhetene som evner å følge opp. Direkte reguleringer er i utgangspunktet lite brukt i forhold til reiselivsnæringen, og i den grad dette skjer er dette i forhold til de store enhetene. Små enheter slipper ofte lett unna, og fins det reguleringer så er oppfølgingen fra det offentlige i forhold til små og mellomstore bedrifter generelt sett lavt prioritert.

*Den problematiske bærekraftutfordringen - nytter det med «de små skritt»?*

Det foreligger bare i begrenset grad empiri som gir grunnlag for å vurdere virkemiddelbruk opp mot målet om et bærekraftig reiseliv. Det er få eller ingen eksempler på virkemidler i noe særlig stort omfang som er utformet for å redusere mobiliteten innenfor reiselivet, enn si at virkemidlene faktisk har ført til en samlet reduksjon av reiselivet. I forhold til det mest ambisiøse målet vi har skissert - nemlig det å forholde seg til selve reiseaktivitetene og se dette i forhold til det vi har betegnet som volumproblemer - gjenstår det mye: Både i å utvikle en forståelse for at dette er problemer som reiselivsnæringen bør forholde seg til, og i neste omgang utvikle virkemidler for å håndtere de samme utfordringene. Det er også mulig å argumentere for at en slik strategi forutsetter en generell samfunnsendring, og derfor kan synes meningsløs for en isolert sektor å forholde seg til.

Om vi reduserer ambisjonsnivået noe og sier at næringen og offentlige myndigheter i alle fall bør forholde seg til de mer avgrensede intensitetsproblemer knyttet til selve reisen, og at dagens perspektiv på de stasjonære aktivitetene bør utvides til også å omfatte de såkalte volumproblemer, står vi fortsatt overfor store utfordringer. Vel er det mulig å tenke seg virkemidler og tiltak som ikke nødvendigvis innebærer radikale samfunnsendringer, men vårt inntrykk er at både reiselivet og det offentlige er langt fra å ha utviklet en forståelse for slike perspektiver. Også i forhold til det vi tidligere har betegnet som et «bærekraftig byturisme» og «økoturisperspektiv» er det store utfordringer både når det gjelder å vinne

forståelse for slike perspektiver i Norge, og i neste omgang utvikle og ta i bruk virkemidler.

Beveger vi oss ned på det som i vår sammenheng framstår som det laveste ambisjonsnivået med en viss bærekraftrelevans - det miljøtilpassede reiselivet - finner vi at også der er det gjort lite. Både egne og internasjonale undersøkelser viser at det generelt sett innenfor reiselivet er en lite utviklet forståelse selv for de mer avgrensede og tradisjonelle miljøproblemstillinger, og sett i forhold til andre sektorer en generelt lav aktivitet på miljør siden (Teigland og Holden 1996, Teigland 1997). Våre undersøkelser i Nordfjordregionen viser likevel at det i en norsk sammenheng ikke er mangel på aktører, hverken samlet sett eller på ulike nivå i samfunnet (Teigland 1997). Et betydelig antall av ulike virkemidler står også til disposisjon, som med noen få unntak ser ut til å kunne brukes for å påvirke og løse problemene i forholdet mellom reiseliv og miljø innenfor det mer avgrensede perspektivet vi har kalt «miljøtilpasset reiseliv». I den grad virkemidler er tatt i bruk for å miljøtilpasse reiselivet, er disse etablert ganske nylig eller de er i en etableringsfase. Virkemiddelaktørene er med andre ord i ferd med å komme inn på denne delen av banen og å utforme sin policy. Først når det har gått noen år kan effekter av ordningene eventuelt bli målbare, jfr de nye retningslinjer for SNDs virksomhet og næringsstrategiske planer der miljøperspektivet først nylig har gjort sitt inntog.

Den klart mest velutviklede miljøstrategien innenfor norsk reiseliv er det vi tidligere har betegnet som det miljøbaserte reiselivet; det vil si utvikling av natur og miljø som reiselivsprodukt, uten nødvendigvis å ha en klar profil i forhold til miljøvirkningene av de samme reiselivsaktivitetene. Som tidligere antydnet, kan denne strategien fungere som en inngang til de mer eksplisitt miljø- og bærekraftorienterte reiselivsstrategiene. Slik sett er denne satsingen innenfor norsk reiseliv kanskje en nødvendig, men helt klart ikke en tilstrekkelig forutsetning for å utvikle norsk reiseliv i en mer bærekraftig retning.

Vi har pekt på en sentral problemstilling i forholdet mellom reiselivsrelatert transport, annen transport og miljø. Kanskje ferietiden og feriestedene både kan brukes til å styrke alternative, miljøvennlige former for transport og samtidig lære opp de reisende i å se verdien ved slik transport. I feriene er vi gjerne fordomsfrie og åpne for nye løsninger. Tidseffektivitet står ikke i fremste rekke. Tvertimot er det ofte særlig attraktivt med de transportmidlene som bruker lang tid. På en slik bakgrunn er det interessant likevel å reise spørsmålet om mer vidtrekkende miljørettete tiltak nettopp overfor den reiselivsrelaterte transporten vil kunne ha spesielt stor betydning i kraft av de mulige langsiktige konsekvensene for transportsektoren som helhet. Motstanden fra folk flest mot tiltak som

forlenger reisetid eller på annen måte gjør reisen mindre tidseffektiv er kanskje mindre når tiltakene retter seg mot den «frie tids» transport enn for «produksjons-» og «reproduksjonsreiser» - jevnfør vår tidligere inndeling av reisemål. Haimayer (1991) har uttrykt det på denne måten: «Vi må drive øvelseskjøring for å lære å kjøre bil. Kanskje må vi drive 'øvelsesreising' i ferietiden for å lære oss andre former for mobilitet?»

#### *Utfordringer for det offentlige og næringslivet*

I tabellen under har vi forsøkt å systematisere ulike kategorier av relevante virkemidler som er tatt i bruk internasjonalt, og ført opp i hvilken grad disse også er registrert i bruk i vårt case-område. Av tabellen går det fram at selvregulering i liten grad er tatt i bruk. Av tabellen går det også fram at bare et fåtall av offentlige virkemidler som samlet sett er i bruk internasjonalt er tatt i bruk i vår region.

**Tabell S** Aktuelle virkemidler i forhold til reiselivets bærekraftproblematikk og hva som er tatt i bruk i Nordfjordregionen (etter Teigland 1997)

Virkemiddel	Status i Nordfjordregionen
<b>Offentlige reguleringer</b>	
<u>A) Næringsnivå</u>	
Stragiske planer (stat, kommune)	Nasjonal plan, fylkesplan. Utkast for Stryn kommune
Konsekvensutredninger (lovregulert)	Lovhjemmel, men ikke tatt i bruk
Miljøstyring og -revisjon (lovregulert)	Pålagt gjennom internkontrollforskriften, men ikke i bruk
Demonstrasjonsprosjekter (offentlig finansierte)	Ikke i bruk
<u>B) Destinasjonsnivå</u>	
Arealplanlegging (lovregulert)	I bruk, ansett som viktig
Kvalitetsstandarder (lovregulert eller retningslinjer)	Ikke i bruk
Konsekvensutredning av planer (lovregulert)	Lovhjemmel, men ikke tatt i bruk
Overvåkning og rapportering (stat, kommune)	Ikke i bruk
Destinasjonsrettet rådgiving og informasjon	Pionerprosjekt
Infrastruktur fellestiltak (offentlig finansierte)	
- stisystem	Pionerprosjekt
- miljøveier	Pionerprosjekt
<u>C) Bedrifts- og turistorientert</u>	
Grønne skatter	Ikke i bruk
Økonomisk støtte (subsidiert)	
- skattefritak	Ikke i bruk
- subsidiering av lån, garantier	Ikke i bruk
- tilskudd	Til fellestiltak
Salgbare produksjonskvoter	Ikke i bruk
Produksjonsavgifter	I bruk basert på full kostnadsdekning (VAR-sektoren)
Brukeravgifter	Ikke i bruk
Andre former for miljøavgifter	På transportsektoren.
Konsesjonsordninger	Ikke i bruk
Krav til teknologisk standard	På enkelttilfeller

Utslippsreguleringer (statlige og kommunale)	System etablert men lite utnyttet.
<b>Selvregulering</b>	
Bedriftsinterne miljøplaner	Pionerprosjekt
Nytte-kostnadsanalyser	Ikke i bruk
Påvirkning av underleverandører og kunder	Ikke i bruk
Etiske retningslinjer for adferd - for turistene - for bedriftene - for reiselivsorganisasjoner	Ikke i bruk Ikke i bruk På gang
Miljøinformasjon og -merking	Ikke systematisk
Markedsføring av miljøkvalitet	Ikke systematisk
Miljøstyringssystemer (egne eller standarder)	Ikke i bruk

Målet om en bærekraftig utvikling er etablert som et generelt og overordnet mål for utvikling av norsk reiseliv. Når vi beveger oss ned på et lavere og mer konkret nivå reduseres imidlertid perspektivene suksessivt til et miljøtilpasset og miljøbasert reiseliv, for til slutt å ende opp med et relativt avgrenset og lite offensivt miljøsyn konkretisert i regelverk for tildeling av offentlige midler til reiselivsformål: «Miljø» betyr overholdelse av miljøvernstyresmaktens minstestandard. Miljøhensyn ut over dette nivået må underordnes hensynet om økonomisk lønnsomhet innenfor næringen.

Ut fra vår gjennomgang av dagens nasjonale virkemiddelbruk i Norge - delvis sammenlignet med forholdene internasjonalt - mener vi det er grunnlag for å trekke følgende konklusjoner om bruk av *økonomiske* virkemidler:

- det er få eksempler internasjonalt på at myndighetene innfører miljøavgifter som gir reelle styringssignaler i markedet - både generelt og spesielt i forhold til reiselivet
- det er få eller ingen eksempler internasjonalt på at økonomiske virkemidler alene har ført til mer bærekraftig reiseliv
- kundene følger i liten grad egne uttalte miljøpreferanser i faktiske valgsituasjoner innenfor reiselivet
- i den grad markedet etterspør mer miljøvennlig reiseliv er det gjennom store turoperatører
- negative økonomiske virkemidler er i liten grad tatt i bruk i Norge overfor reiselivet, mens offentlige tilskuddsordninger har en sentral plass
- bruken av økonomiske virkemidler med virkning i forhold til reiselivet er i liten grad motivert ut fra, eller har en reell effekt i forhold til reiselivets bærekraftproblematikk

I norsk sammenheng er det de positive økonomiske virkemidlene - i form av låne- og tilskuddsordninger - som har blitt tatt i bruk i forhold til reiselivet. Vår gjennomgang viser at den klart viktigste virkemiddelaktøren for reiselivet i Nordfjordregionen, og på landsbasis, er SND. BU-midlene har hatt vesentlig mindre betydning i Nordfjordregionen for reiselivet enn

landsdata skulle tilsi. Men virkemiddelordningene har endret seg over tid, både på grunn av justering av overordnet strategi og ved at nye aktører som Statens vegvesen er kommet på banen. SNDs økonomiske virkemidler har samtidig fått en langt sterkere lønnsomhetsorientering. Krav til miljøhensyn er først i det siste blitt et element innen den reiselivsrelaterte virkemiddlebruken. Det er utviklet miljøkrav på et generelt og overordnet nivå knyttet til tildelingen av offentlige midler til reiselivet, men disse er både for lite offensive og lite konkrete til at det er rimelig å forvente at regelverket vil ha noen vesentlig betydning for reiselivet og forholdet til målet om en bærekraftig utvikling. Så langt kan det virke som om lønnsomhetsfokuseringen vil kunne ha vel så stor miljøeffekt som de så langt relativt vage miljøkravene, gitt at økt vekt på lønnsomhet fører til at det blir vanskeligere å få støtte til vesentlig utvidelse av kapasiteten i næringen.

Skal miljøkrav knyttet til eksisterende økonomiske låne- og tilskuddsordninger få noen reell effekt, bør det åpnes for at SND og BU kan *stille miljøkrav ut over gjeldende minstestandarder*. Dette kan være i form av krav også til lokalisering av tiltak. Det er videre viktig at kravene fanger opp problemstillinger knyttet til sumeffekter, og ikke bare forholder seg til hvert prosjekt isolert sett. Skal kravene ha noen effekt er det også viktig med oppfølging og kontroll av om de får den tiltenkte effekten.

Det bør også vurderes om det innenfor reiselivsnæringen skal etableres tilsvarende ordninger som overfor industrien på 1970- og 1980-tallet med tilskudd til gjennomføring av såkalte *miljøtekniske analyser* og støtte til *miljøtekniske tiltak*. Tiltak av mer grunnleggende karakter kan være å følge eksempelet fra landbrukssektoren, med tilskudd til omlegging til en form for «økologisk» reiseliv - jfr oppbyggingen av et økologisk landbruk innenfor rammene av et forøvrig konvensjonelt drevet landbruk. Et slikt tiltak måtte i tilfelle kombineres med i forkant å bygge oppg av en tilstrekkelig kunnskap om hva som spesifikt skiller et «økologisk» fra et «konvensjonelt» reiseliv, jfr igjen parallellen til landbruket med etablering av en offentlig merkegodkjenning for økologisk landbruk og et eget veiledningsapparat.

Nylige endringer av bestemmelsene om *konsekvensvurdering* har innkludert reiselivet som aktuelle utbyggingsprosjekter for konsekvensvurdering. Kriteriene som utløser krav om konsekvensanalyse er likevel - slik de foreligger per dato - av en slik art at dette neppe vil få noen praktisk betydning i arbeidet med å gjøre reiselivet mer bærekraftig. Skal dette få noen betydning må terskelen for størrelsen på prosjekter som utløser krav om konsekvensvurdering senkes, og kravet må bli gjort gjeldende også for utvidelser - ikke bare nyetableringer. Videre må konsekvenser knyttet til lokalisering og sumeffekter av flere isolert sett små reiselivstiltak fanges opp. Det er videre viktig at transport kommer med som konsekvenskategori

for å synliggjøre reiselivstiltakenes volumproblematikk på transportområdet. Det synes også riktig å etablere et system for *strategiske konsekvensanalyser* for reiselivsprosjekter i Norge, der man vurderer større nasjonale satsninger innenfor reiselivet ut fra bærekraftkriterier - ikke bare på enkeltprosjektnivå. Dette poenget underbygges av vår påpekning av at det særlig er reiselivets volumproblematikk som er viktig i et bærekraftperspektiv. Volumproblemene framstår nettopp som en sumeffekt av mange og gjerne høyst ulike reiselivstiltak.

Det synes òg viktig å etablere en form for *overvåkingssystem* for å fange opp både de kortsiktige og langsiktige endringene av ulike reiselivstiltak. Her tenker vi ikke først og fremst på den «klassiske» formen for mer naturvitenskapelig miljøovervåking - som for eksempel måling av forurensning i luft og vassdrag. Erfaringer fra blant annet Sveits peker heller i retning av en form for arealovervåking, der man må prøve å fange opp den samlede effekten av mange og ofte små endringer som kan måles ut fra endringer i arealstatus. Videre underbygger vårt perspektiv på den mobile delen av reiselivet at det bør etableres en form for trafikkovervåking som bedre viser utviklingen i den reiselivsrelaterte transporten. Det kan òg være aktuelt å utvikle overvåkingssystemer for å kartlegge omfanget av ferdsel i natur, i alle fall i de antatt mest belastede områden.

Den formen for administrative virkemidler som på nasjonalt nivå trolig har størst innvirkning i forhold til reiselivets bærekraftproblematikk, er *vernearbeid* i medhold av naturvernloven. Det er likevel liten tradisjon for forvaltning av vernede områder ut fra reiselivshensyn. Først de siste årene er spørsmålet om forvaltning av de vernede områdene generelt kommet på dagsorden. Styling med ferdsel i vernede områder og vurdering av de ressurser vernede områder representerer for reiselivet er først nylig kommet i faste former gjennom arbeidet med forvaltningsplaner for nasjonalparkene. Etablering av egne nasjonalparksentre har også gjort at verneområdenes relevans i forhold til reiselivsnæringen i større grad er satt på dagsorden. I en bærekraftsammenheng synes det viktig å holde fast ved hovedlinjene i norsk nasjonalparkforvaltning, men legge større vekt på utvikling av *forvaltningsplaner*. Det kan være aktuelt å vurdere nytten av *rikspolitiske retningslinjer for randsonene* rundt vernede områder, for på den måten i styre lokale myndigheters arealplanlegging i områder som er viktige både for reiselivet og i forhold til verneinteressene.

Næringen bærer preg av en manglende oppmerksomhet omkring *behovet for økt kunnskap*, eventuelt kan det være en manglende evne til å uttrykke slike ønsker. Forbruket av og etterspørselen av kunnskapstjenester fra næringens side synes generelt sett å være lav, noe som òg viser seg på miljøområdet. På den ene siden kan det være viktig å sette igang tiltak som sikrer at næringen blir gjort oppmerksom på, og i stand til å ta i bruk eksisterende



kunnskap av verdi for reiselivets bærekraftrelaterte utfordringer. Det kan òg synes riktig å utvikle mer kunnskap, ikke minst om hvordan det offentlige og næringen selv kan forholde seg til disse utfordringene.

*Regionalt nivå* - både representert ved fylkeskommunen og staten - er viktig for iverksetting av den nasjonale politikken i forhold til reiselivet. Økonomiske virkemidler i form av tilskudd og lån er det mest benyttede virkemidlet, med statlige midler som den klart dominerende finansieringskilden. Heller ikke på regionalt nivå synes systemet med miljøkriterier knyttet til tildeling av offentlige midler å være tilfredsstillende utviklet og tatt i bruk. Miljødimensjonen synes likeså å være svakt utviklet innenfor det regionale plansystemet overfor reiselivet.

*Kommunene* har siden slutten av 1980-tallet bygget opp en omfattende miljøvernkompetanse. Andre undersøkelser antyder at det er på lokalt nivå vi finner den mest profilerte bærekrafttilnærmingen til miljøpolitikken, mens regionale og nasjonale myndigheter så langt har tatt i bruk virkemidler innenfor en mer snever og tradisjonell natur- og miljøvernpolitisk forståelse (Aall 1997). Våre undersøkelser fra Nordfjord og Stryn kan tyde på et tilsvarende forhold i forhold til reiselivet - i alle fall på et overordnet plannivå. Kommuner har imidlertid generelt liten erfaring med å koble miljø- og næringspolitikk (Byrkjeland 1996). De styringsmulighetene kommunene rår over synes også i liten grad å være benyttet for å utvikle det lokale reiselivet i mer bærekraftig retning i vårt case-område. Dette er erfaringer som også er gjort internasjonalt (Teigland og Holden 1996). Kommuner burde kunne påta seg en langt mer aktiv veiledersrolle om bærekraftrelaterte spørsmål overfor det lokale reiselivet. Utfordringen om å igangsette egne Lokal Agenda 21 prosesser er så langt i liten grad fulgt opp av norske kommuner, og det er heller ikke mange eksempler på at reiselivet er tatt med i slike prosesser. Større vilje lokalt til å ta i bruk eksisterende styringsmuligheter vil kunne påvirke både omfang og lokalisering av reiselivsaktiviteten lokalt. Det er imidlertid svakheter ved dagens arealplanlovgivning som gjør at kommunene i praksis kan få problemer med å styre reiselivsutviklingen gjennom kommuneplanen. Manglende mulighet til å skille mellom naturvern-, friluftsliv- og landbruksformål gjør at kommunene i mange tilfeller må ty til reguleringsplanlegging - noe mange kommuner vegrer seg mot på grunn av frykt for krav om innløsning og erstatning. Et kjerneområde innenfor det kommunale miljøvernarbeidet er vann, avløp og renovasjon. I tillegg har kommunen muligheter til å styre utbyggingsmønsteret lokalt. Samlet sett gir dette kommunen gode muligheter til å legge til rette for en «bærekraftig infrastruktur» overfor næringslivet - herunder også for reiselivsnæringen. Erfaringer fra vårt case-område tyder på at også her er mulighetene fortsatt på langt nær fullt utnyttet av kommunene.

*Reiselivet* i Norge er preget av mange og små aktører, noe som gjør at isolert sett små miljøproblemer skapt av hver enkelt enhet lett blir et stort sumproblem. Det kan være vanskelig å motivere til interesse for å sette seg inn i en relativt komplisert bærekraftproblematikk, all den tid hoveddelen av næringen består av små og ofte økonomisk hardt pressede virksomheter. Samtidig kan næringsstrukturen være en styrke for reiselivet, ved at isolert sett små tiltak kan summere seg opp til en stor samlet effekt.

Internasjonalt har næringen tatt til orde for selv å «rydde opp». Myndighetene har i mange land støttet opp om denne strategien og lagt til rette for selvregulering som hovedstrategi, kombinert med liten grad av offentlig regulering eller annen form for offentlig virkemiddelbruk overfor reiselivet. Erfaringer internasjonalt tyder på at selvregulering som eneste strategi ikke fører til at de vesentlige miljø- og bærekraftrelaterte problemene blir løst. Det er naturlig å tolke disse erfaringene som en konsekvens av at presset fra offentlige myndigheter har vært lavt. Erfaringer internasjonalt viser også kunder i praksis ikke utgjør et reelt press på reiselivsbedriftene om å utvikle seg i mer bærekraftig retning. Skal selvregulering kunne gi vesentlige bidrag i å gjøre reiselivet mer bærekraftig, er antakelig den norske modellen med rammer satt av myndighetene gjennom regulering og forskrift om internkontroll en nødvendig forutsetning.

Innenfor næringen i Norge har bærekraftproblematikken i hovedsak vært håndtert i form av en miljøbaserte reiselivsutvikling. Miljøkonsekvenser av reiselivets egne aktiviteter har så langt i liten grad blitt fokusert av næringen selv, og mer spesifikke bærekraftrelaterte perspektiver er så godt som fraværende fra næringens side. Begreper som «bærekraftig» reiseliv eller «økoturisme» er for eksempel i liten eller ingen grad tatt i bruk av reiselivsnæringen i Norge. Hovedperspektivet fra næringen synes så langt å ha vært enten at dette ikke er noen aktuell problemstilling, eller at det å markedsføre og ta i bruk norsk natur nærmest automatisk er en garanti at virksomheten også er miljøvennlig.

Den samlede effekten av virkemiddelbruk i forhold til reiselivets bærekraftproblematikk synes relativt liten i norsk sammenheng. De viktigste virkemidlene er de til dels omfattende offentlige overføringene til reiselivet og en omfattende planlegging på regionalt og lokalt nivå. Selvregulering som strategi fra næringen er i liten grad tatt i bruk i Norge, og viktige offentlige virkemidler som avgifter og reguleringer - kombinert med veiledning og annen form for oppfølging - er heller ikke tatt i bruk i særlig grad. Virkemidlene retter seg i hovedsak mot de stedfaste aktivitetene og retter seg særlig mot å:

- gjøre reiselivsaktivitetene og -anlegg mest mulig skånsomme i forhold til landskap og naturmiljø lokalt
- redusere energiforbruk og forurensning ved serverings- og overnattingsbedriftene
- redusere konsentrasjonsproblemet av ulike reiselivsaktiviteter gjennom spredning/kanalisering i tid<sup>66</sup> og rom

Problemer knyttet til selve reisen er i liten grad berørt. De mer bærekraftspesifikke problemene knyttet til en mer rettferdig fordeling av goder og byrder i tid og rom er i det hele tatt ikke berørt av norsk virkemiddelpolitikk overfor reiselivet.

Vår gjennomgang viser for det første at offentlige reiselivsrelaterte virkemidler som brukes på ulike nivå i Norge i betydelig grad blir samordnet på nasjonalt nivå. Utfordringen ligger derfor ikke nødvendigvis i å få til *mer* samordning, men *hva* samordningen skal bestå i - eller hva som skal være det politiske innholdet. I den grad disse virkemidlene skal bidra til en mer miljøvennlig - eller endog bærekraftig - utvikling er det derfor på nasjonalt nivå forutsetningene i dag ligger til rette for å utvikle og iverksette virkningsfulle virkemidler, eventuelt med oppfølging i ytre etat og på fylkesnivå.

#### *Hvem bør ha pådriverrollen?*

Et av hovedbudskapene fra en arbeidsgruppe for Reiseliv, natur og miljø satt ned av Nærings- og energidepartementet (1996a) er at det bør være reiselivets geografiske organisasjoner i regionene som skal drive fram og utvikle miljøforståelsen innenfor næringen. Dette skal skje rent praktisk gjennom utarbeiding av handlingsrettede miljøplaner. Bak dette igjen ligger antakelig en forventning om at selvregulering i større grad skal bli en viktig strategi også for norsk reiseliv. Samtidig ligger det til grunn at det nasjonale nivået har hovedrollen i utforming og iverksetting av den offentlige politikken overfor reiselivsnæringen.

Den nylig fremlagte Stortingsmelding nr 58 (1996-97) om «Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling» signaliserer en noe annen vektlegging av rollefordelingen både innen offentlig forvaltning, og mellom næringen og det offentlige. På den ene siden signaliserer meldingen en generell økt vektlegging av det lokale og delvis regionale forvaltningsnivået. Av regjeringens fire satsingsområder er det ett som i helhet dreier seg om det lokale nivået (tilrettelegge for en oppfølging av lokal Agenda 21), og ett som i hovedsak vil involvere det regionale og

---

<sup>66</sup> Den viktigste motivasjonen for å spre reiselivsaktivitetene i rom er for å oppnå en bedre utnyttelse av den såkalte «skuldersongen»; mens en miljøbegrunnelse i mindre grad er i fokus.

lokale forvaltningsnivået (vern av det biologisk mangfoldet)<sup>67</sup>. I forhold til reiselivet oppfordrer meldingen konkret til samarbeid med lokale og regionale myndigheter. På den andre siden framstår ikke selvregulering som den viktigste formen for miljøstrategi i forhold til næringslivets miljøutfordringer. Fortsatt erkjennes viktigheten av offentlig styring i miljøvernarbeidet.

Spenningsforholdet mellom nasjonalt og regionalt/lokalt nivå er en klassisk situasjon innenfor de fleste segmenter av offentlig forvaltning i Norge, noe som også er tilfellet innenfor miljøpolitikken. Den klassiske tilnærmingen fra forskerhold har vært å undersøke om - eventuelt i hvilken grad - kommuner evner å følge opp statlige mål og styringssignaler. Ofta har man da kommet fram til at nasjonal politikk bare i begrenset grad blir gjennomført, og at det først og fremst er de lokale miljøproblemene som får oppmerksomhet. De ulike nivåene i offentlig forvaltning er imidlertid så tett vevd sammen at denne formen for vurderinger ofte er langt mer problematiske. Nyere undersøkelser viser at selv om norske kommuner bare i begrenset grad kan sies å iverksette direkte de statlige mål og styringssignaler på miljøområdet, er det nettopp på lokalt plan vi finner de klareste tegn på en eksplisitt bærekraftorientert politikk (Aall 1997). Det er kommunene som prøver å reise spørsmålet om redusert forbruk - ikke bare overgang til mer miljøvennlige produkter - og reduksjon i transportomfanget - ikke bare overgang til mer miljøvennlige transportformer. Selv om vi ikke like ofte ser at kommunene er i front når det kommer til praktiske tiltak, er dette likevel interessante fenomener. Dette ser vi tydeligst innenfor den generelle miljøpolitikken, men vi kan også ane tendensene i reiselivssammenheng. Det bør derfor være en utfordring å kanalisere det som måtte være av politiske signaler generelt - eller spesielt i forhold til reiselivet - om en sterkere bærekraftorientering fra lokalt til sentralt nivå.

Våre undersøkelser antyder at den strategien Stortingsmelding nr 58 legger opp til kanskje er den beste i forhold til reiselivet. Det synes å være langt igjen til reiselivets geografiske organisasjoner i regionen inntar en pådriverrolle der de gjennomfører kartlegging av miljøsituasjonen, konkretiserer ønsket miljøprofil, nedfeller miljømål og utarbeider handlingsplaner. Når NOEs arbeidsgruppe forestiller seg omfattende engasjement fra reiselivets organisasjoner på dette feltet i sin strategirapport, virker det meget lite realistisk ut fra dagens ressursituasjon for denne type aktører i Norge. Det synes mer realistisk å se for seg at kommuner inntar en slik pådriverrolle, og at lokalbefolkningen trekkes aktivt med sammen med reiselivsnæringen i å utforme en miljøpolitikk overfor reiselivet.

---

<sup>67</sup> De øvrige to er det å redusere spredningen av helse- og miljøfarlige kjemikalier, og det å redusere utslippene av klimagasser.

Selv om det er mulig å tenke seg at det lokale forvaltningsnivået i Norge skal kunne bringe fram en mer radikal miljøpolitisk forståelse i forhold til reiselivet, er det begrenset i hvilken grad lokale myndigheter reelt sett kan påvirke næringen. Begrensningene kan både ligge på evne og vilje lokalt. Kommunenes økonomiske bidrag utgjør per i dag en meget begrenset andel av den offentlige støtten til næringen, og er begrenset til først og fremst å gjelde markedsføringstiltak. Statlig støtte og prioritering av ulike formål, vil derfor fortsatt være avgjørende. På virkemiddelsiden er det først og fremst gjennom plan- og bygningsloven kommunene kan yte et viktig bidrag i å gjøre reiselivet mer bærekraftig. Da må imidlertid kommunene få mulighet til å bruke lovverket mer aktivt uten å risikere krav om innløsning ved et hvert forsøk på å styre arealbruken lokalt. Muligheten til å skille mellom naturvern, friluftsliv og landbruk i kommuneplansammenheng framstår da som viktig, noe som igjen krever endringer av dagens lovverk.

Reiselivets volumproblematikk framstår likevel som høyst problematisk for det lokale forvaltningsnivået. Skal det gjøres noe med den kanskje viktigste og mest kontroversielle utfordringen - omfanget av det reiselivsrelaterte transportarbeidet - må det settes i verk virkemidler på nasjonalt eller for den del internasjonalt nivå. Selv om lokalsamfunn kan skjerme deler av kommunen mot gjennomkjøring eller avsette bilfrie soner, kjenner vi i dag bare til skatter og avgifter som effektive virkemidler for å gjøre noe virkelig virkningsfullt på dette området. Så langt har det ikke vært politisk vilje - hverken nasjonalt eller internasjonalt - til reelt sett å gripe til denne formen for virkemidler. Inntil så skjer vil vi bare i begrenset grad kunne påvirke reiselivet i en mer bærekraftig retning.

## Litteratur

- Aall, C. (1997): Det kommunale miljøvernet - fra lokalt til globalt? Oppsummering av det norske økokommuneprogrammet 1989-96. VF-rapport 2/97. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Aall, C. og Anne Nesbakken (1986): Barmarkskjøring i utmark - et voksende problem. Hvordan kan skader registreres - en metodepresentasjon. Hvordan bør problemet forvaltes? Semesteroppgave ved Institutt for naturforvaltning, Norges landbrukshøgskole.
- Aall, C. og Erik Solheim (1993): Miljøårboka 1993. Samlaget, Oslo.
- Aall, C. og Karl G Høyer (1997): Miljø- og bærekraftindikatorer. En internasjonal kunnskapsoversikt. VF-rapport 13/97. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Aarhus, I. 1994. Green tourism in Øyer. Publisert i Ellul, A. (ed) : Tourism and Environment in European Countries. Council of Europe, Strasbourg.
- Aarrestad, P.A. (1993): SNOWMAX i kunstig snølegging; botanisk-økologiske undersøkelser i alpinanlegg. NINA Forskningsrapport 183, Lillehammer.
- ADAC 1991. Mehr Wissen - Mehr Handeln. Bausteine für eine umweltverträgliche Tourismusentwicklung. Eine Planungs- und Orientierungshilfe für Anbieter im Tourismus. Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V. München.
- Adams, W. M. (1990): Green Development. Environment and Sustainability in the Third World. Routledge, London.
- Aga Khan, S. 1994. Tourism and a European Strategy for the Alpine Environment. Publisert i Cater og Cowman (eds) 1994. Ecotourism. A Sustainable Option? John Wiley & Sons. Chishester.
- Alfsen, K, Larsen, B., og Vennemo, H. (1995): Bærekraftig økonomi - noen alternative modeller. Rapport nr 15, Prosjekt Bærekraftig økonomi. ProSus, Oslo.
- Allock, A., Jones, B., Lane, S & Grant, J. (1994): National Ecotourism Strategy. Commonwealth Department of Tourism, Australia.
- Andersen, O. og Johnsen, V. (1996): Miljømotiverte virkemidler i reiselivet. En kartlegging med Nordfjord som case-region. VF-notat 13/96.
- Archdale, G. 1995. Practical green business. Insights. English Tourist Board. March 1995. pp. C-35-45.
- Aronsson, L. (1994): Sustainable tourism systems: The example of sustainable rural tourism in Sweden. I: Journal of Sustainable Tourism 2 (1&2), s 77-92.
- Asplan Viak. 1996. Miljørettet destinasjonsutvikling. En utredning på oppdrag fra Nærings- og energidepartementet. Sandvika. juni 1996

- BC Lands. 1992. Commercial Backcountry recreation on Crown Land in British Columbia. Policy Proposal. Ministry of Environment, Lands and Parks. Victoria, BC.
- Belasco, W. (1984) Commercialized Nostalgia: the Origins of the Roadside Strip. In: Lewis, B.L. and Goldstein, L. (eds). *The Automobile and American Culture*. USA: Ann Arbor (Referert etter Tengström (1991))
- Bittermann, W. (1993): *Alpiner Skilauf - Erste Ansätze einer Ökobilanz. Anwendung auf regionaler Ebene*. Publisert i Pillmann og Woltz (eds). 1993. *Umweltschutz im Tourismus. Vom Umdenken - zum Umsetzen*. International Society for Environmental Protection. Wien.
- Blamey, R. (1995): *The Nature of Ecotourism*. Occasional Paper no 21. Bureau of Tourism Research. Canberra, Australia.
- Blangy, S & Nielsen, T. 1992. *Ecotourism and Minimum Impact Policy*. *Annals of Tourism Research*, vol. 20. pp. 357-360.
- Boers, H. and Bosch, M. (1994): *The earth as a holiday resort. An introduction to tourism and the environment*. Utrecht, april 1994, ISBN 90-73148-09-X
- Bolkesjø, T. og Hovland, N.P. (1996): *Utviklingstrekk i reiselivet i noen områder og kommuner i perioden 1989-1995*. Rapport nr. 112. Telemarksforskning, Bø i Telemark.
- Breidablik, G., Bukve, O., Olsen, A. og Simonsen, M. (1993): *Næringsområde i distrikta - verkemiddel for utvikling? VF-rapport 3(93*. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Budowski, G. (1976): *Tourism and conservation: conflict, coexistence or symbiosis*. I: *Environmental Conservation* 3, s. 27-31.
- Butler, R.W. 1993. *Pre- and post-impact assessment of tourism development*. Publisert i Pearce og Butler. 1993: *Tourism Research. Critiques and Challenges*. Routledge, London. pp. 135-155.
- Byrkjeland, M. (1994): *Et miljøtilpasset reiseliv. En kartlegging og vurdering av miljømotivert virkemiddelbruk i reiselivet*. Prosjektbeskrivelse datert 31. mai 1995.
- Byrkjeland, M. (1996): *Handle lokalt - begrensa nasjonalt og globalt. Berekraftig utvikling i økokommunane*. VF-rapport 7/97.
- Byrkjeland, M. (red.) (1995): *Et miljøtilpasset reiseliv - virkemiddelbruk og miljøeffekter (forprosjekt)*. Teknologisk Institutt 1995
- Carmichael, B. (1996): *Impacts of Environmental Change and Variability on the Downhill Ski Industry*. I: Thompson, Lime, Gartner and Sames (red): *The Outdoor Recreation and Tourism Trends Conference*. St.Paul. MN 1996, s. 521-523.
- Cater, E. (1994): *Introduction to Ecotourism A Sustainable Option*. I: Cater og Lowman. 1994 (eds): *Ecotourism A Sustainable Option?* John Wiley & Sons. Chichester.
- Cole, D.N. & Krumpel, E.E. (1992): *Seven Principles of Low-Impact Wilderness Recreation*. I: *Western Wildlands*, 18/1.

- D'Amore, L.J. 1983. Guidelines to planning in harmony with the host community. Publisert i Murphy, P.E. (ed): *Tourism in Canada. Selected Issues and Options*. University of Victoria. Victoria, BC.
- D'Amore, L.J. 1992. Promoting sustainable tourism - the Canadian approach. *Tourism Management* vol 13 (3), pp. 258-263.
- Danmarks Turistråd (1992): «Fælles fodslaw». *Turisme. miljø, planlegging*.
- de Kadt, E. 1992. Making the alternative sustainable: lessons from development for tourism. Publisert i Smith og Eadington (eds): *Tourism Alternatives*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia.
- Denman, R. 1991. *Tourism in the National Parks - A Guide to good practice*. The Tourism Company, Ledbury.
- Direktoratet for naturforvaltning (1988): *Friluftsliv, fritid og natur*.
- Direktoratet for naturforvaltning (1991): *Friluftsliv mot år 2000 - forslag til handlingsplan*.
- Direktoratet for naturforvaltning (1995): *Strategiplan for forvaltning av nasjonalparkene*. Trondheim.
- Doxey, G. 1975. A Causation Theory of visitor-resident irritants: methodology and research inferences. Publisert i *Proceedings of the Travel Research Association Sixth Annual Conference*. San Diego. California. PP. 195-198.
- Elsrud, L. 1994 *Arealbruksforandringer og mekanismene bak, i og rundt Rondane nasjonalpark*. Hovedoppgave. Norges Landbrukshøgskole.
- Engesæter, P. og Odd Inge Vistad (1996): *Reiseliv og naturbruk. Om reguleringsbehov og styringstiltak*. ØF-rapport nr 7/96. Østlandsforskning, Lillehammer.
- EU-kommisjonen 1995. *The role of the Union in the field of tourism*. Commission Green Paper. COM (95) 97 final. Brussel.
- Fillion, F, James Foley og Andre Jacquemot (1992): *The economics of global ecotourism*. Unpublished report on file at: Canadian Wildlife Service, Environment Canada, Hull.
- Finansdepartementet (1973): *Langtidsprogrammet 1974-77. Spesialanalyse 6. Friluftsliv*. Særskilt vedlegg 6 til St. Meld. Nr. 71 for 1972-73.
- Flogenfjeld jr., T. (1995): *Areal, sted og reiserute*. Fagbokforlaget, Bergen.
- FNNPE. 1993. *Loving them to death? Sustainable tourism in Europe's Nature and National Parks*. Federation of Nature and National Parks of Europe. Grafenau. Tyskland
- Forsyth, T. (1996): *Sustainable tourism: Moving from theory to practice*. A report prepared by Tourism Concern. World Wide Fund for Nature. Godalming. UK.
- GAST (1994): *Auszug aus den GAST-Statuten*. Braunwald, april 1994
- Gellatly, A. e.; Whalley, W.B., Gordan, J.E og Ferguson, R.I 1986. An observation on trampling effects in North Norway; thresholds for damage. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, Vol. 40, pp. 163-168.
- Genot, H. (1995): *Voluntary Environmental Codes of Conduct in the Tourism Sector*. I: *Journal of Sustainable Tourism* 3 (3), s. 166-172.



- Getz, D. og Eugene Thomlinson (1996): The Question of Scale in Ecotourism: Case Study of Two Small Ecotour Operators in the Mundo Maya Region of Central America. I: Journal of Sustainable Tourism vol. 4:4, s. 183-200.
- Glovik, Ø. og Alf Olsen jr (1996): «Mellom bruken og vernet». Statleg naturvernpolitikk og kommunanes rolle. VF-rapport 2/96. Vestlandsforskning, Sogndal.
- GRIP (1995): Grip-sykkelturisme. Grønt Arbeidsliv i praksis. Oslo
- GRIP (1996): Grip-hotell. Grønt Arbeidsliv i praksis. Oslo
- Guddal, B, Haugli, G., Stubbhaug, R. og Tjønn, F. (1997): Reiseliv og arealbruk i Stryn kommune. Kandidatoppgåve ved Avdeling for Naturfag, Høgskulen i Sogn og Fjordane. Sogndal.
- Hardi, P., Lisa McRorie-Harvey, Lazlo Pinter (1995): Performance measurement for sustainable development: Compendium of experts, initiatives and publications. International Institute for Sustainable Development Winnipeg, Manitoba. Canada.
- Harding, R. og Fisher, L. 1992. The Precaution Principle. Paper for Ecopolitics VI Conference, September 1992. Melbourne.
- Hasslacher, P.(ed) 1989. Sanfter Tourismus. Theorie und Praxis. Alpine Raumordnung Nr. 3. Fachbeiträge des Oesterreichischen Alpenvereins. Innsbruck
- Hawkins, R. & Middleton, V. 1993. The Environmental Practices and Progress of Travel and Tourism Companies. World Travel and Tourism Review. 1993
- Hjalager, A-M. (1996): Environmental regulation of tourism. Strategies and prospects on three European islands: Bornholm, Malorca and the Isle of Wight. Bornholm Forskningscenter, Report 6/96. Unit of Tourism Research, in cooperation with Advance/1. Nexø.
- Holden, E. (1996): Reiseliv og miljø - Omfang, aktører og miljøpolitiske virkemidler. VF-notat 5/96.
- Holden, E. (1997): Lån og tilskudd til reiselivet i Nordfjord - hva brukes pengene til. VF-notat 1/97.
- Holden, E. og Jon Teigland (1996): Reiseliv og miljø. Hva kan vi lære av andre? VF-rapport 5/96.
- Holmberg, J. 1992. Operationalizing Sustainable Development. Upublisert notat. World Bank, Environmental Department. Washington, 24 april.
- Hunter, C.J. og Green, . (1995): Tourism and the Environment. A sustainable Relationship? Routledge, London.
- Høyer, K. (1993): Fortetting-et miljøpolitisk virkemiddel? Foredrag. Halvorsbøle: Akershus Fylkeskommune.
- Høyer, K. (1995): By og land - Hand i ratt. Mobilitet, miljø og bygd. VF-rapport 4/95. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Høyer, K. (1997): Sustainable Development. I: Brune, D, Chapman, D.V., Gwynne, M.D. og Pacynia, J.M. (ed.): The Global Environment.

- Science, Technology and Management. Volum 2. Scandinavian Science Publ., Oslo / VCH, Weinheim. VCH. Oslo.
- Høyer, KGH (1997b): *Sustainable tourism - or sustainable mobility? The Norwegian Case*. Artikkel sendt til International Journal og Sustainable Tourism. In press.
- Høyer, K. og Kyrre Groven (1995): Fisk og miljø. Hvordan står det til med bærekraften?. VF-rapport 5/95. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Høyer, K. og Morten Simonsen (1996): På reisefot - men ikke til fots. Om reiseliv, transport og miljø. VF-rapport 7/96.
- Iversen, I. 1981. Rekreasjon i ulike naturtyper i Rondane og Nordre Atndalen, og en vurdering av effekten av bruken av naturgrunnet. Geografisk institutt. Universitetet i Oslo.
- Jacobsen, J.K.S. og A. Rideng (1994): Bobilturister i Norge. Pilotstudie av utenlandske bobilturister sommeren 1994. Rapport 271/1994, Transportøkonomisk Institutt, Oslo.
- Jacobsen, J.K.S., Dybedal, P. og Skalpe, O. (1996). Foreldingsstrategier i norsk reiseliv. Evaluering av SNDs satsing på videreforedlingsapparatet i reiselivsnæringen. TØI rapport 329/1996. Transportøkonomisk institutt. Oslo.
- Jochum, B. 1993. Umweltsiegel Triol. Der Tiroler Weg - Wirtschaften mit der Natur. Publisert i Pillmann og Woltz. 1993. Wettbewerb der Innovativen Lösungen und Modelle für einen umweltverträglichen Tourismus. International Society for Environmental Protection. Wien.
- Kaspar, C. 1995. Jahrbuch der Schweizerischen Tourismuswirtschaft 1994/95. St.Gallen
- Klingenberg, K.H., Trenskey, M og Winter. G. (eds) 1991. Wende im Tourismus. Vom Umweltbewusstsein zu einer neuen Reisekultur. Schriftreihe des Evangelischen Arbeitskreises Freizeit - Erholung - Tourismus.EKD Bd. 2. Stuttgart. Verlag der Diakonie Stuttgart.
- Krippendorf, J. 1991. Towards new tourism policies. Publisert i Medlik, S. (ed). 1991 Managing Tourism. Butterworth - Heinemann, Oxford
- Lafferty, W. og Oluf Langhelle (red.) (1995): Bærekraftig utvikling. adNotam, Oslo.
- Lamberg, V. og A. Hoel (1994): Oppdal-prosjektet. Bobilturisme - næring eller miljø-katastrofe? Rapport fra Oppdal Næringsforening og Oppdal kommune, Oppdal.
- Lane, B. (1994): Sustainable rural tourist strategies: A tool for development and conservation. I: Journal of Sustainable Tourism 2 (1&2), s. 102-111.
- Langer, G. (1995) Tourismus und umwelt: Überlegungen zur relativen gewichtung vom umweltbelastungen. I: Revue de Tourisme 4/1995, pp. 60-78
- Lipman, G. 1994. Responding to the needs of the marketplace. Forum: Market mechanisms in the travel&tourisme industry. Environment

- and development. nr. 4 november 1994, World Travel&Tourism Environment Research Centre.
- Lohmann, M. & Besel, K. 1990. Urlaubsreisen 1989. Kurzfassung der Reiseanalyse 1989. Studienkreis für Tourismus e.V. Starnberg.
- Macgillivray, A. (red.1995): Accounting for change. Papers from an international seminar, Toynbee Hall, October 1994. London: The New Economics Foundation
- Malnes, R. (1990): The Environment and Duties to Future Generations. Fridtjof Nansens Institutt, Lysaker.
- Mason, P. & Monforth, M. 1995. Codes of Conduct in Tourism. Occasional Papers in Geography no.1 1995. Faculty of Arts & Education. University of Plymouth. Douglas Avenue. Exmouth, EX8 2AT, UK.
- Mason, P. 1994. A visitor code for the Arctic. *Tourism Management* 1994, vol 15, pp 93-97.
- Mathieson, A. og Wall, G. 1982. *Tourism: Economic, Physical and Social Impacts*. Longman, London.
- McKercher, B. (1993): The unrecognized threat to tourism. Can tourism survive 'sustainability'? I: *Tourism Management*. April 1993, s 131-136.
- Miljøverndepartementet (1997): Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. St meld nr 59 (1996-97).
- Morris, A. og Dickinson, G. 1987. Tourism development in Spain: growth versus conservation on the Costa Brava. *Geography* 72, pp 16-25.
- Müller, H. (1986). *Tourismus in Berggemeinden: Nutzen und Schaden. Eine Synthese der MAB-forschungsarbeiten aus Tourismuspolitischer Sicht. Schlussbericht zum Schweizerischen MAB-Programm nr. 19.* Bern
- Müller, H. (1994): The Thorny Path to Sustainable Tourism. I: *Journal of Sustainable Tourism*. Vol. 2:3, pp. 131-136.
- Mähler, K. (1990): Sustainable development. I: Sustainable development, Science and Policy. The Conference Report. Bergen 8-12 May, NAVF, s. 239-248.
- NOE (1989). Regjeringens nasjonale reiselivsstrategi. Næringsdepartementet
- NOE (1993.) Sats på reiseliv. Rapport fra intern arbeidsgruppe i Nærings- og energidepartementet. Oslo.
- NOE (1996a): Koordinering og samordning av virkemiddelbruk overfor reiselivsnæringen og Reisemålsutvikling. Rapport fra en arbeidsgruppe mellom Kommunal- og arbeidsdepartementet, Landbruksdepartementet, NORTRA, Nærings- og energidepartementet og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Oslo. September 1996.
- NOE (1996b): Reiseliv, natur og miljø. Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Nærings- og energidepartementet. Oslo desember 1996.

- Norderhaug, M (1996): De neste 25 årene. Naturvern i det 21. århundret. Statens naturforvaltningsråd.
- NORTRA (1995): Markedsplan 1995. NORTRA Produksjon AS. Oslo.
- NORTRA (1996). Markedsplan 1996. NORTRA Produksjon AS.
- NOU 1986:13: Ny landsplan for nasjonalparker. Miljøverndepartementet.
- NOU 1992:3. Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene. Prinsipper og forslag til bedre prising av miljøet. Miljøverndepartementet.
- NOU 1995:4. Virkemidler i miljøpolitikken. Norges Offentlige Utredninger. Statens Forvaltningstjeneste. Oslo.
- NRCB. 1993. Application to Construct Recreational and Tourism Facilities in the West Castle Valley, near Pincher Creek, Alberta. Natural Resources Conservation Board. Calgary, Alberta, Canada
- Page, S. (1994) Transport for Tourism. Routledge, London.
- Pigram, J.J. 1992. Alternative Tourism: Tourism and Sustainable Resource Management. Publisert i Smith, V.L. og Eadington, W.R.(eds). 1992. Tourism Alternatives. Potentials and problems in the development of tourism. John Wiley & Sons. Chichester.UK.
- Pillmann, W. og Wolzt. A. 1993. Umweltschutz im Tourismus. Vom Umdenken - zum Umsetzen. Tagungsband Envirotour Vienna 1993. International Society for Environmental Protection. Wien.
- Rasmussen, I. (1997): Bærekraftig produksjon og forbruk. I: Lafferty, W., Langhelle, O., Mugaas, P. og Ruge, M. (red.): Rio + 5. Norge oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling. Tano Aschehaug, Oslo.
- Reisemål Nordfjord (1994): Marknadsplan 1994 og 1995. Stryn 19 september 1994.
- Ruf, H. 1993. Umweltinformation im Reisekatalog am Beispiel von SSR-Reisen. Publisert i Pillmann og Wolzt. 1993. Wettbewerb der Innovativen Lösungen und Modelle für einen umweltverträglichen Tourismus. International Society for Environmental Protection. Wien.
- Röscheisen, H. 1992. Das Gütesiegel "Grüner Koffer". Publisert i Pillmann, W. og Predl, S. 1992. Strategies for reducing the environmental impact of tourism. Proceedings. Envirotour Vienna 1992. International Society for Environmental Protection. Wien.
- Sharpley, R., A.J. 1995. Sustainable Tourism in the English Countryside - Should the User Pay?. Sustainable Development. Vol. 1. Nr. 3. pp. 49-63.
- Shaw, G. and Williams, A.M. (1994) Critical Issues in Tourism. A Geographical Perspective. Oxford, UK: Blackwell
- Sisman, R. (1994): Tourism: Environmental Relevance. I: Cater og Lowman. 1994 (eds): Ecotourism A Sustainable Option? John Wiley & Sons. Chichester

- Skalpe, O. (1995): Cruiseindustrien mot år 2000. -betydning for verdiskapningen i norsk reiseliv. SNF-rapport 13/1995. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. Bergen.
- Skogland, T. (1993): Villreinens bruk av Hardangervidda. NINA oppdragsmelding 245. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.
- Smith, V.L. og Eadington, W.R.(eds). 1992. Tourism Alternatives. Potentials and problems in the development of tourism. John Wiley & Sons. Chishester. UK.
- SND (1995): Retningslinjer for miljøvurderinger i SNDs saksbehandling. SND-notat Nr. 2 - 1995. Arbeidsnotat (E). Statens nærings og distriktsutviklingsfond. Oslo.
- SND (1996): Miljøvurderinger av prosjektsøknader til SND. Veileder for saksbehandlere og beslutningstakere. SND-notat Nr. 2 - 1996. Arbeidsnotat (E). Statens nærings og distriktsutviklingsfond. Oslo.
- SND (1997): SND og reiselivet. Strategi for en lønnsom og markedsorientert reiselivsnæring. SND-rapport nr 1-1997. Statens nærings og distriktsutviklingsfond. Oslo.
- Sogn og Fjordane Fylkeskommune (1995): Næringsplan 1995-1998. Nærings- og kulturavdelinga, Hermansverk.
- Sogn og Fjordane Reiselivsråd (1993): Reiselivsplan for Sogn og Fjordane 1989-2001. Revidert utgåve 1993. «Fjordane under breen».
- SSB (1995): Norges Offentlige Statistikk.
- Stankey, G. 1989. Conservation, recreation and tourism. Paper prepared for Conference of Institute of Australian Geographers. Adelaide.
- Stankey, G. og Manning, R.E. 1988. Carrying capacity of recreational settings. I " A litterature Review" publisert av The President's Commision On American Outdoors. US. Government Printing Office. USA.
- Stankey, G., Cole, D.- Lucas R., Peterson M., and Frissell S. 1985. The Limits of Acceptable Change (LAC) System for Wilderness Planning. General Thencal report INT-176, Intermountain Forest and Range Experiment Station. Ogden, Utah.
- Stryn Reiseliv (1996): Reiselivsmessig infrastruktur i Stryn kommune. Udatert notat (11 sider) mottatt november 1996 fra Stryn Reiseliv a/s, som ledd i Stryn kommunes handlingsplan for reiselivet.
- Stølen, A. (1995): Fortegnelse over tilsynspliktige kabelbaner, taubaner og skitrekk i Norge per 01.01.95. Rapport 95-TDH-0017, Taubanetilsynet, Det Norske Veritas Industry AS, Trondheim.
- Svarstad, H. (1991): Den bærekraftige utviklingen: Retorikk og samfunnsanalyse. I: Sosiologi i dag, nr 2, s 36-57.
- Søyland, S. (1994): Fra kamerat til kontrollør? Om Statens forurensningstilsyns arbeid som kontrollør av forurensende bedrifter 1974-92. Hovedfagsavhandling i kriminologi, Institutt for kriminologi. Universitetet i Oslo.

- Teigland, J. (1982): Ferdsel i nasjonalpark - en rapport til naturverninspektøren for Sør-Norge, med hovedvekt på ferdselen i Hardangervidda nasjonalpark. Lillehammer.
- Teigland, J. (1984) Behovet for fjernrekreasjon i nasjonalpark. Miljørapport 1984:1 fra Nordisk ministerråd. Oslo
- Teigland, J. 1988. Om erstatning for utmarksnering ved oppretting av Nigardsbreen naturreservat. Rapport til Sorenskriveren i Indre Sogn. Lillehammer.
- Teigland, J. 1992. Environmental Impacts From Mega-Sports-Events: Impact Strategies For the Winter Olympic Games in 1994. Publisert i Pillmann, W. og Predl, S. 1992. Strategies for reducing the environmental impact of tourism. Proceedings. Envirotour Vienna 1992. International Society for Environmental Protection. Wien.
- Teigland, J. 1994. Konsekvenser av naturinngrep for fritidsbruken av natur. Erfaringer fra kraftutbygging i Aurlandsdalen. Rapport nr. 83. Telemarksforskning - Bø.
- Teigland, J. 1995. Konsekvenser av områdevern for primærnæringer og lokalsamfunn. En internasjonal kunnskapsoversikt og aktuelle problemstillinger for norsk forskning. Rapport nr. 101. Telemarksforskning. Bø i Telemark.
- Teigland, J. (1996a): Kundenes krav til utleiehytter og feriehus. Markedsutviklingen og betalingsvillighet for standard og miljø. Rapport 1/96.
- Teigland, J. (1996b): Endrer etterspørselen etter reiselivsgoder seg? En internasjonal kunnskapsoversikt om trender og drivkrefter i kort og langsiktige endringsprosesser. VF-rapport 9/96. Vestlandsforskning. Sogndal.
- Teigland, J. (1996c): Impacts on Tourism from Mega-Events: The Case of Winter Olympic Games. VF-rapport 13/96.
- Teigland, J. (1997): Virkemidler for å miljøtilpasse reiselivet på lokalt og regionalt nivå. Hva er erfaringene fra Stryn og Nordfjord? VF-rapport 4/97. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Tengström, E. (1991) Bilismen - i kris? Stockholm: Raben & Sjögren
- Teodorsen, P. (1984): Praktisering av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Hovedoppgave ved Institutt for naturforvaltning, Norges landbrukshøgskole.
- Theobald, W.F. (1994): The context meaning and scope of tourism. I: Theobald, W.F. (ed) Global Tourism. The next decade. Oxford, UK: Butterworth-Heinemann
- Thon, S. (1993): Vertskap i Norge. Norsk Hotell- og Restauranteierforbund.
- Tisdell, C. (1996): Ecotourism, economics, and the environment. Observations from China. I: Journal of Travel Research, spring. s. 11-19.
- TØI 1996. Gjestestatistikk. Sommersesongen 1996. Noen foreløpige resultater fra beregninger av den utenlandske ferietrafikken med bil i

- Norge i perioden mai-september 1996. Transportøkonomisk institutt. Oslo.
- UNEP 1995. Environmental Codes of Conduct for Tourism. Technical report n. 29. United Nations Environmental Programme. Industry and Environment. Paris.
- Verdenskomisjonen (1987): Vår Felles Framtid. Tiden Norsk Forlag, Oslo.
- Vestlandsforskning (1995): Et miljøtilpasset reiseliv - En kartlegging og vurdering av miljømotivert virkemiddelbruk i reiselivet. Prosjektbeskrivelse, 31. mai 1995.
- Vilhelmson, B. (1990) Vår daglige rörlighet. TFB-rapport 1990:16. Stockholm: Transportforskningsberedningen
- Vilkka, L. (1994): The conception of sustainable development from an environmental philosophical point of view. I: Planning Theory and Social Theory in Front of the Sustainable Development Problematique - are local Strategies Possible? Tampere, Finland: University of Tampere
- Vistad, O., Kaltenborn B.P. og Aas, Ø. (1996): Miljøkonsekvensar av friluftsliv. ØF-rapport nr 6/96. Østlandsforskning, Lillehammer.
- Warren, R. 1988. Fees and Charges. Publisert i A literature Review. The president's Commission On Americans Outdoors. US. Government Printing Office. Washington.
- Welle-Strand, E. (1981): Bilalderen. Underveis mot nye tider. I: Norges Kulturhistorie, bind 8. Oslo: Aschehoug
- Wight, P. 1994. Environmental Responsible Marketing of Tourism. Publisert i Cater og Lowman (eds) 1994. Ecotourism A Sustainable Option? John Wiley & Sons. Chischester.
- Williams, P.W. og Gill, A. 1994. Tourism carrying capacity management issues. Publisert i Theobald, W. 1994. Global Tourism. The next decade. Butterworth & Heinemann. Oxford.
- Wood, K. og House, S. 1991. The Good Tourist: a Worldwide Guide for the Green Traveler. Mandarin. London.
- WTO (1993). Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners. A tourism and the Environment Publication. World Tourism Organization. Madrid
- WTO (1994). National and Regional Tourism Planning. Methodologies and Case Studies. World Tourism Organization. Routledge. London.
- WTTERC. 1994. Travel & Tourism. 1994 Review. OCTALS. Oxford Brookes University. Oxford.