

Arbeidsdokument 51594

Oslo 6.3.2020

4841 Finansiering av bærekraftige reisemål

Eivind Farstad

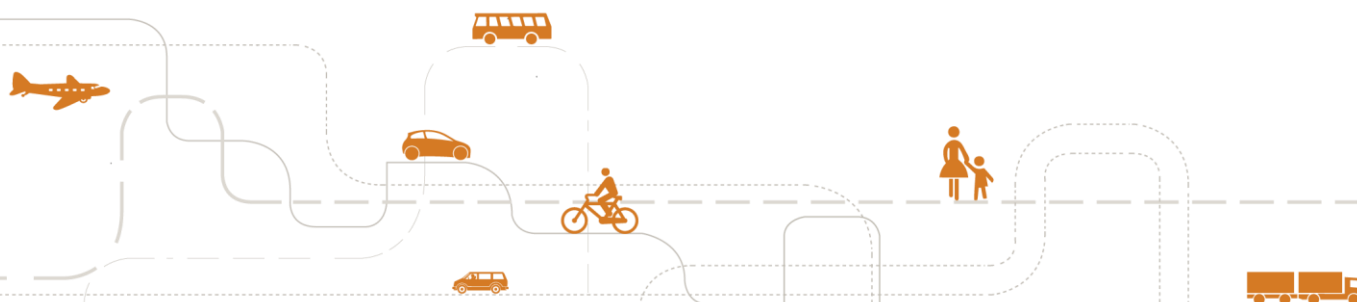
Petter Dybedal

Jens Kr. Steen Jacobsen

Finansiering av bærekraftige reisemål - forstudie

Innhold

Sammendrag	3
Innledning	5
1.1 Prosjektbakgrunn og formål.....	5
1.2 Innledende betraktninger og problemdrøfting.....	6
2 Kommunale kostnader og inntekter knyttet til turisme	9
2.1 Preliminær kartlegging i utvalgte kommuner.....	9
2.2 Kostnadstyper	10
2.3 Kommunale inntekter knyttet til turisme.....	11
3 Avgiftsmodeller og systemer.....	13
3.1 Avgifter andre steder i verden.....	13
3.2 Prinsipielle problemer knyttet til turistavgifter.....	15
3.3 Øremerking av midler fra besøksavgifter – fordeler og ulemper	17
3.4 Juridiske barrierer og muligheter	18
3.5 Mulige konkurransevridende effekter	20
4 Mulige alternativer til overnattingsbasert avgift	23
4.1 Påslag på omsetning/verdiskaping.....	23
4.2 Alternative avgifter for dagsbesøkende	24
5 Temaer for videre utredning.....	25
Litteratur/kilder	26



Sammendrag

Mange norske kommuner har økonomiske og praktiske utfordringer med å utvikle turisme på en mer bærekraftig måte, blant annet på grunn av sterk vekst i flere ulike turismeformer som for eksempel cruiseanløp, rundturer med bil og buss samt fritidsaktiviteter og camping i utmark, fjell og friområder. I flere kommuner synes dermed utgiftene forbundet med turisme å være større enn inntektene, blant annet fordi omfanget av turistbesøk ikke inngår i kriteriene for statlige overføringer til kommunene.

Forstudie om kommunenes finansieringsbehov for fellesgoder i reiselivet

Transportøkonomisk institutt har gjennomført en forstudie som gir oversikt over kunnskap om kommunenes finansieringsbehov som følge av økt tilstrømming av turister. Forstudien er basert på intervjuer med nøkkelpersoner i et begrenset antall ulike kommuner samt sammenstilling av etablert norsk og internasjonal kunnskap. Studien belyser hva som er gjort i ulike områder og steder både i og utenfor Norge med finansiering av nødvendige fellesgoder for å oppnå mer bærekraftige reisemål. Prosjektet er konsentrert om utfordringer og oppgaver som er knyttet til kommunal økonomi.

Kommunale kostnader som ikke motsvares av inntekter

En rekke kostnader for fellesgoder for besøkende dekkes ikke eller bare delvis av kommunale inntekter. Dette gjelder for eksempel:

- Søppel- og avfallshåndtering
- Etablering og drift av fasiliteter som toaletter og stellerom
- Opparbeidelse og vedlikehold av infrastruktur for allmenn bruk, som skiløyper, stier, skilting og annen informasjon
- Vedlikehold og slitasjereduserende tiltak i natur- og kulturlandskap
- Opparbeidelse og vedlikehold av trafikkarealer som parkering og gang-/sykkelveier
- Økt beredskap innen helse/legevakt, brann/redning, orden/vakthold/kriminalitet, trafikkavvikling

Videre har noen kommuner som følge av reiselivet økte kostnader til administrasjon, for eksempel i planarbeid. I en del kommuner med mange fritidsboliger har man dessuten økt etterspørsel etter hjemmetjenester fra personer ikke bosatt i kommunen.

Inntektssystemet tar ikke hensyn til turister og deltidsbeboere

Kommunenes inntekter inkluderer skatt, brukerbetaling (gebyrer og liknende) samt statlige overføringer i form av rammetilskudd (innbyggertilskudd og regionalpolitiske tilskudd), skatteutjevningmidler og øremerkede midler. Statlige overføringer er knyttet til kostnadsforskjeller som følge av innbyggerens antall, deres alder, utdanningsnivå og bosettingsmønster (spredt/tett). Hensikten med inntektssystemet er at det skal bidra til at kommunene og fylkeskommunene kan tilby tilnærmet likeverdige tjenestetilbud ved å kompensere for «ufrivillige» kostnadsforskjeller. Dagens system tar imidlertid ikke hensyn til hvordan antall besøkende/turister kan påvirke kostnadene til ulike kommunale tjenester.

De fleste kommuner har eiendomsskatt på fritidsboliger og i mange kommuner utgjør hyttegjestene en vesentlig del av det lokale reiselivet. Samtidig er merarbeid ved utarbeidelse av kommunedelplaner som følge av hytteturisme og andre besøkstyper i liten grad gjenstand for brukerbetaling.

Mulig finansiering av fellesgoder gjennom avgifter

Turismeavgifter har økt i raskt omfang mange steder i verden siden 1980-årene, til dels basert på prinsippet om «brukerbetaling» – ofte knyttet til miljøspørsmål. Dette har i stor grad sammenheng med veksten i fritidsreiser. De fleste europeiske land og rundt to tredeler av medlemsstatene i Den europeiske union har turismeavgifter på lokalt nivå, oftest for å finansiere lokale og/eller regionale fellesgoder for reiselivet. De vanligste besøksavgiftene er,

ifølge Den europeiske turoperatororganisasjonen (ETOA), knyttet til besøkende som benytter kommersielle overnattingstilbud, enten som fast avgift per person per natt, fast avgift per person per natt basert på overnattingstype og kvalitetsnivå (antall stjerner) eller som prosentandel av rompris. Noen få steder finner man dessuten fast avgift per person per dag også når man ikke overnatter, med variasjoner i hvordan en slik avgift blir eller planlegges innkrevd. Noen steder gjelder dette bare for cruisepassasjerer på dagsbesøk. Besøksavgiftene er ofte knyttet til finansiering av fellesgoder både for besøkende og lokalt næringsliv (organisering av promotjon og markedsføring). Noen få steder søker man å løse problemet med over-turisme gjennom lokale besøksavgifter; spesielt avgifter for dagsbesøkende som cruisepassasjerer. Nivået på besøksavgifter varierer betydelig mellom land, regioner og kommuner, typiske tilsvarende mellom fem og 60 kroner per natt.

Besøksavgift basert på overnatting synes enklest å administrere

Tidligere studier peker i retning av at det er gode grunner til å velge et system med besøksavgift basert på overnattingsopphold, blant annet fordi dette er en enkel måte å tillate forskjellige beskatningsnivåer for forskjellige overnattingssteder/kategorier. En utfordring er imidlertid at når besøksavgift legges på overnatting, blir hovedprinsippet at man som turist betaler der man sover, men ikke nødvendigvis der man skaper kostnader. I Norge er det til dels betydelige forskjeller i kommunale kostnader forbundet med besøkende, blant annet på grunn av mye rundreiseturisme.

Mulige besøksavgifter på kommunalt nivå kan gi incentiver for virksomheter til å etablere seg i kommuner uten eller lav besøksavgift. Lokale/kommunale tvungne påslagsordninger kan dessuten være krevende å administrere, mens det synes på de fleste steder vanskelig å skape oppslutning om lokale/kommunale frivillige påslagsordninger. Eventuelle nasjonale tvungne påslagsordninger for virksomheter som betjener besøkende kan være enkle å innkreve, mens det kan være komplisert å fordele inntektene mellom kommunene på måter som oppfattes som rimelig og rettferdig.

Regional besøksavgift synes mest tjenlig

En rekke kommuner har mange besøkende som overnatter andre steder. Dette peker i retning av en mulig regional besøksavgift som mest tjenlig, eventuelt kombinert med avgift for dagsbesøkende på steder der dette medfører betydelige kostnader. I norsk sammenheng synes det enklest å knytte en slik avgift til fylkene, som også er juridiske enheter. Alternativt kan man i store fylker vurdere et felles system for regioner innen fylkene. Da det synes sannsynlig at det i Norge vil bli etablert system for skattlegging av overnattingsinntekter for reserverasjoner som formidles gjennom bestillingssystemer som Airbnb og liknende, så vil man kunne etablere besøksavgifter som oppfattes som ganske rettferdig av involverte næringsaktører og regioner. Da internasjonale byråer og turoperatører er vant til overnattingsbaserte avgifter i andre land i Europa, kan etablerte innkrevningssystemer trolig implementeres ganske enkelt i Norge.

Begrensninger i lovverket - kunnskapsbehov

I norsk sammenheng begrenser friluftsløven mulig dagsbesøksavgift i områder med mange tilreisende som gir kommunale kostnader, idet eventuelle dagsbesøksavgifter må begrenses til å dekke kostnader til «opparbeidet friluftsområde» og ikke kan inkludere dekning av andre kostnader. Videre synes havne- og farvannsloven trolig å begrense muligheter til å anvende besøksavgift for dagsbesøkende cruisepassasjerer, utenom betaling for tiltak innen havneområdene.

Det synes nødvendig med ytterligere dokumentasjon av turismerelaterte kostnader og inntekter i et større utvalg av kommuner. Videre må man utrede praktiske løsninger for innkreving og forvaltning/fordeling av mulige besøksavgifter. Det må også avklares om de mest belastede kommunene kan gis muligheter til å innkreve avgifter fra cruisepassasjerer og besøkende til utsatte naturattraksjoner.

Innledning

1.1 Prosjektbakgrunn og formål

Denne forstudien som gir oversikt over relevant kunnskap om kommunenes finansieringsbehov som følge av økt tilstrømming av besøkende. Studien er basert på sammenstilling av etablert norsk og internasjonal kunnskap samt intervjuer med nøkkelpersoner i et begrenset antall ulike kommuner. Studien belyser hva som er gjort i ulike områder og steder både i og utenfor Norge for finansiering av nødvendige fellesgoder for å oppnå (mer) bærekraftige reisemål. Videre drøftes ulike problemstillinger som vil være sentrale i utarbeidelse og innføring av aktuelle tiltak, med fokus på kommunale utfordringer og oppgaver samt aspekter ved kommunal økonomi. Mandatet for studien er gjengitt i tekstboksen nedenfor.

Avslutningsvis påpekes problemstillinger og aspekter ved turismerelaterte fellesgoder og kommunal økonomi hvor det er behov for videre utredning.

Norske kommuner har flere utfordringer med å utvikle turisme på en bærekraftig måte, blant annet på grunn av sterk vekst i flere ulike turismeformer som for eksempel cruiseanløp og fritidsaktiviteter i utmark, fjell og friområder. Denne forstudien for KS gir en oversikt over kunnskap som er relevant for kommunenes finansieringsbehov som følge av økt tilstrømming av turister. Forstudien belyser hva som er gjort i ulike områder og steder både i og utenfor Norge for finansiering av nødvendige fellesgoder for å oppnå (mer) bærekraftige reisemål. Prosjektet fokuserer på kommunale utfordringer og oppgaver samt kommunal økonomi, mens økonomiske forhold i for eksempel reisemålselskaper bare blir trukket inn i den grad det er relevant for kommunale utfordringer med fellesgoder for besøkende.

Forprosjektet belyser de følgende hovedspørsmålene, som angitt av oppdragsgiver:

- Hvilke typer kostnader kan økende turisme utløse for norske kommuner? I hvilken grad og hvordan kan slike økte kostnader dokumenteres?
- Hvilke inntekter har kommunene allerede på grunn av turisme?
- Hvilke former og modeller for finansiering av økte kostnader til fellesgoder er aktuelle?
- Hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser vil ulike former og modeller for finansiering av fellesgoder og andre goder ha (konsekvenser for turisme og inntekter generelt i kommunene)?
- Hvilke juridiske barrierer finnes for eventuell innføring av nye modeller for fellesgodefinansiering?
- Hvilke lovendringer må eventuelt til for å innføre nye modeller for fellesfinansiering?

1.2 Innledende betraktninger og problemdrøfting

I dette dokumentet presenteres resultater fra en forenklet gjennomgang av relevant internasjonal litteratur om finansiering av fellesgoder i reiselivet, besøksavgifter og relaterte temaer samt enkel kartlegging av kostnader og inntekter i et utvalg kommuner i Norge. Notatet drøfter aktuelle fordeler og ulemper ved noen mulige finansieringsmodeller og trekker fram noen hovedproblemstillinger og premisser som er relevante for spørsmålet om fellesgodefinansiering og mulige besøksavgifter. Notatet inkluderer også en foreløpig kartlegging av typer av kommunale kostnader og inntekter ved reiselivet, basert på intervjuer med ressurspersoner i et mindre antall mye besøkte kommuner. Dette gir en skisse av situasjonen i flere deler av landet, både kommuner som er mye besøkt og har mange kommersielle overnattingstilbud og kommuner med mye besøk, men få kommersielle gjestesenger. Videre peker denne forstudien på flere sentrale aspekter og temaer som må kartlegges og analyseres ytterligere for å gi et fyllestgjørende bilde av norske kommuners utfordringer med finansiering av fellesgoder for ulike besøkende.

1.2.1 Ulike fellesgoder i turismesammenheng og «gratispassasjerproblemet»

En omfattende litteratur berører turistavgifter/besøksavgifter og tilsvarende ordninger; flere hundre akademiske publikasjoner og atskillige konsulentrapporter og liknende (jf. Assaf mfl. 2017; do Valle mfl. 2012; Voltes-Dorta, Jiménez og Suárez-Alemán 2014). De fleste studiene ser ut til å konsentrere seg om det man kan kalle fellesgoder for reiselivsbedrifter (jf. Jakobsen 1994) og belyser i mindre grad hovedtemaet i denne utredningen, nemlig fellesgoder for lokale fritidsreisende og turister (se Dybedal 2014) i ulike kommuner og hvordan slike fellesgoder kan finansieres.

Reiseliv kan betegnes som (eksport)virksomhet som ikke sender noe ut av de områdene der produksjonen finner sted. Bortsett fra suvenirer og enkelte andre innkjøpte gjenstander tar kundene stort sett bare med seg fotografier/videogrammer og minner (Atlantic Provinces Economic Council 1987). Det kan legges til at besøkende i mange sammenhenger deltar i den lokale «reiselivsproduksjonen», både ved at de selv er viktige for miljøet der de befinner seg (tonen og atmosfæren), både i positiv og negativ forstand. Det er stort sett en destinasjons kvalitet som tiltrekker turister, og disse kvalitetene er som regel kun i beskjedent omfang skapt av stedets reiselivsnæring i norsk sammenheng.

Fellesgoder er goder som er av en slik art at de ikke kan stykkes ut og selges til individuelle kjøpere (Johansen 1970:15). Slike goder er også kalt «offentlige goder» eller «kollektive goder». Produksjon og fordeling av slike goder kan dermed ikke skje i et vanlig marked med tilbydere og kunder som avtaler en bestemt pris per enhet av godet. Begrepet «fellesgoder» uttrykker nettopp at muligheten til å nyttiggjøre seg godet ikke er knyttet til at brukeren betaler for hver enhet eller for hver gang han eller hun bruker det. Man kan til dels skjelne mellom fellesgoder for turister og fellesgoder for reiselivsbedrifter. Fellesgoder for bedrifter er for eksempel felles promosjon/markedsføring av reiser til et sted eller et område.

Fellesgoder for turister kan omfatte alt fra turistinformasjon og åpne festivaler og konserter, til parker, benker og stier og sanitæranlegg, som kan gi fordeler for turister

og næringsutøvere uavhengig av hva den enkelte er villig til å betale. Samtidig er slike goder også viktige for en stor del av reiselivsrelatert næringsvirksomhet.

Man kan videre skjelne mellom naturlige og produserte fellesgoder. Naturlige fellesgoder er naturressurser/arealer som er allment tilgjengelige ved at det ikke er knyttet noen eksklusiv bruksrett til dem; for eksempel friområder, naturformasjoner og attraktive landskap. Eksistens, tilgjengelighet og bruk kan likevel være knyttet til bestemte administrative ordninger, for eksempel friluftslovens bestemmelser om ferdsel i utmark (allemannsretten) eller organisering av skog og utmarksområder som allmenninger. Når mange tilreisende benytter gratis fellesgoder som for eksempel strender, vakre byområder og rurale landskap, vil (kvaliteten på) slike goder kunne være truet på grunn av slitasje og redusert opplevelseskvalitet på grunn av trengsel (Jacobsen, Iversen og Hem 2019). Tabellen nedenfor gir en oversikt over ulike typer goder i reiselivet, som i ulik grad kan kalles fellesgoder:

Tabell 1 Ulike typer goder i reiselivet

Reiselivsgoder	Kjennetegn	Eksempler
Kommersielle goder for besøkende	Goder som det er tilstrekkelig etterspørsel etter til at de kan tilbys uten tilskudd	Overnatting, servering, aktiviteter, skitrekk og -heis, utstyr (ski, sykkel, telt o.l.)
Produsentgoder (produksjonsmidler)	Goder som først og fremst har nytte for tilbyderne (innsatsfaktorer)	Parkanlegg, brosjyrer, regnskapssystemer, opplæringsiltak, gjesteundersøkelser
Delvis kommersielle goder	Tiltak og goder som turister er villige til å betale for, men hvor etterspørselen ikke er tilstrekkelig til å gi lønnsom drift	Festivalarrangementer, byvandring, museer og opplevelsessentre
Typiske fellesgoder og -tiltak	Goder som ikke kan oppdeles og tilbys besøkende og næring på lønnsom måte, men som er i aktørenes felles interesse	Destinasjonsprofilering, festivalkontor, sti- og veimerking, rasteplasser, infokiosker, bestillingssystemer, kulturbyggverk, bygdetun, sanitæranlegg avfallshåndtering osv.

Kilde: Farstad, Skalpe og Troye (2001), noe modifisert

Farstad, Skalpe og Troye (2001:1) har påpekt at etterspørselen etter typiske reiselivsgoder som overnatting og bespising i stor grad er avledet av etterspørselen etter nettopp fellesgoder: Fjell, fjord, midnattssol og menneskeskapte attraksjoner som festivaler, museer og byggverk utgjør ofte den egentlige motivasjonen for turistens valg av destinasjon. Det sies videre at foredling av slike goder i form av skilting, tilgjengelighet, utsetting av benker og generelt vedlikehold vil være typiske fellesgoder, fordi bruken oftest ikke kan gjøres eksklusiv for dem som betaler for dette. Det viktigste problemet er det man kan kalle et «gratispassasjerproblem», knyttet til vanskelighetene med å innrette og administrere effektive og målrettede betalingssystemer for fellesgoder.

1.2.2 Prinsipielle utfordringer ved finansiering av fellesgoder

Hovedkonklusjonene til Farstad, Skalpe og Troye (2001) (jf. kriterier s. 14) tydet på at man bør søke å finne ordninger for fellesgoder som i størst mulig grad er akseptable for impliserte parter/aktører, som er enkle å administrere og som fungerer i praksis. Det påpekes at dette er viktig for å få oppslutning om og eierskap til ordningene man eventuelt velger, for å unngå motarbeidelse og forsøk på «unndragelse». Videre bør ordninger være utformet slik at selve finansieringsinstrumentet er enkelt og kostnadseffektivt å administrere. Dernest er det viktig finne fram til ordninger som med stor sannsynlighet vil fungere i norsk sammenheng, det vil si ordninger som er utprøvd og har fungert i kontekster og reisemål tilsvarende dem man har i Norge.

En vanlig forutsetning synes å være at utvikling og finansiering av fellesgoder bidrar til å forbedre aspekter ved reisemålene og de tilreisendes opplevelser; at besøkende og næringsaktører synes de får noe igjen for det man betaler. Dette synes spesielt viktig der man vil unngå å få færre besøkende og redusert etterspørsel etter turismerelaterte produkter. Samtidig er det viktig huske at besøksavgifter i noen sammenhenger også benyttes for å redusere uønsket trengsel, noe som også kan innvirke negativt på opplevelsen av et område (se Jacobsen, Iversen og Hem 2019) og interessen for å komme tilbake eller anbefale stedet til andre.

Et norsk pilotprosjekt fra 2010-årene tyder på at det vil være vanskelig å få til komplette og robuste løsninger for frivillig fellesgodefinansiering i reiselivet (Innovasjon Norge 2013). Dette prosjektet var mest orientert mot fellesgoder som er viktige for bedrifter og berørte i mindre grad kommunale utfordringer med fellesgoder for besøkende.

Det har vært reist flere innvendinger mot ulike besøksavgifter, blant annet fordi det offentlige allerede har skatteinntekter fra reiselivet (ansatte og bedrifter) og at ytterligere beskatning i noen tilfeller kan innebære reduserte inntekter for en del reiselivsrelaterte bedrifter. Det er også en viss mulighet for at enkelte turister eller turoperatører vil velge andre reisemål ved eventuell avgiftsbelegging som følger kommunegrenser eller andre administrative grenser.

1.2.3 Kommunenes kostnader knyttet til turisme omfatter mer enn finansiering av fellesgoder

Den offentlige diskusjonen om *avgifter for finansiering av fellesgoder* for besøkende har i 2019 og 2020 primært dreid seg om kostnader for tiltak som avfallshåndtering, renhold, opparbeidelse av og vedlikehold av stier/løyper og annen infrastruktur samt mulige andre nødvendige på et reisemål. Sett fra et kommunaløkonomisk perspektiv innebærer turisme flere kostnadselementer enn bare det som er knyttet til slike vanlige fellesgoder for besøkende. Dette gjelder for eksempel nødvendigheten av eller økt etterspørsel etter kommunale tjenester som beredskap, hjemmetjenester, administrasjon og liknende (jf. kapittel 2).

1.2.4 Turismebegrensning og finansiering av felleskostnader er to ulike målsetninger

Debatten om besøksavgifter dreier seg ikke bare om kommunal finansiering av fellesgoder. Ofte diskuteres avgifter som virkemiddel for å begrense overturisme og noen ganger blandes disse to formålene sammen. Det er i denne sammenhengen viktig å påpeke at begrensning av turisme og finansiering av fellesgoder er to prinsipielt ulike målsetninger. En besøksavgift må være relativt høy dersom målet er å begrense turistvolumet, og den vil per definisjon være konkurransevridende. Derimot behøver en avgift for å skaffe penger til fellesgodefinansiering ikke nødvendigvis være høy, og den bør helst ikke påvirke områdets konkurransevne som besøksmål i særlig grad.

Enkelte steder vil man vurdere at begrensning av turisme være viktigst, mens man på de fleste steder synes å være mest opptatt av de allmenne utfordringene med fellesgodefinansiering. Det kan også være slik at innen samme område kan det være steder med for mye turisme og steder hvor man ikke opplever problemer med for mange turister, eller at det bare er noen typer av turisme man ønsker å begrense.

Mulige avgiftsregimer som kan oppfylle slike ulike målsetninger vil trolig bare kunne etableres i områder der det er prinsipielt og praktisk mulig å differensiere avgiftsnivået. Et eksempel kan være egen avgiftssats for gruppereisende på dagsbesøk på steder (bussturister, cruiseturister, charterturister og liknende).

1.2.5 Hva med fritidsboligsektoren?

I en god del kommuner er reiseliv knyttet til fritidsboliger dominerende eller framtreddende. Kommunens kostnader kan her være delvis dekket gjennom brukeravgifter (renovasjon, vann/avløp, saksbehandlingsgebyrer), utbyggerpålagte infrastrukturinvesteringer og liknende. I stadig flere kommuner pålegges fritidsboliger dessuten eiendomsskatt.

Bruk av fritidsboliger skaper likevel kommunale utgifter til fellesgoder som ikke nødvendigvis er dekket av brukeravgifter og eiendomsskatt. Også hyttegjester anvender ulike fasiliteter og attraksjoner. Ikke minst krever mange hyttegjester økt beredskap innen helse/omsorg, ulykker/redning, brannvern samt økte kostnader til kommunale trafikkarealer. Også denne delen av reiselivet bør tas med i betraktningene om mulige besøksavgifter for kommunal finansiering av fellesgoder, selv om det her altså eksisterer en del inntektskilder (se avsnitt 2.3).

2 Kommunale kostnader og inntekter knyttet til turisme

2.1 Preliminær kartlegging i utvalgte kommuner

Dette prosjektet har gjennomført en foreløpig kartlegging av kommunale kostnader og inntekter ved reiselivet gjennom intervjuer med ressurspersoner i noen utvalgte kommuner, noe som gir en foreløpig skissering av situasjonen i flere deler av landet.

Utvalget bestod av både kommuner som har mange kommersielle gjestesenger og/eller et stort antall fritidsboliger, og kommuner med mye besøk, men liten overnattingskapasitet – både by- og distriktskommuner. I avsnittene nedenfor gis en oversikt over de ulike typer kostnader og inntekter knyttet til turisme kommunene har. Selvsagt varierer dette betydelig avhengig av hvilke typer reisemål som finnes i kommunene og hva slags turisme som er mest framtrødende.

2.2 Kostnadstyper

2.2.1 Turisme gir både direkte kostnader og beredskapskostnader

Det finnes en rekke kostnader til fellesgoder som ikke dekkes eller som kun delvis dekkes av (tilsvarende) kommunale inntekter, og som i stor grad brukes/konsumeres av tilreisende. Dette gjelder særlig de følgende:

- Sjøppel- og avfallshåndtering
- Fasiliteter som for eksempel toaletter, venterom og stellerom
- Opparbeidelse og vedlikehold av infrastruktur for allmenn bruk/offentlige rom; skiløyper, stier, skilting og annen informasjon
- Vedlikehold/slitasjereduserende tiltak i natur- og kulturlandskap
- Opparbeidelse og vedlikehold av trafikkarealer (kommunale veier, gang/sykkelveier, parkering)

Kommuner med høyt turistbesøk kan ha langt høyere kostnader knyttet til ulike former for beredskap enn det befolkningstallet skulle tilsi, fordi turismen i perioder medfører en mangedobling av antallet personer som oppholder seg i kommunen:

- Økt beredskap helse/legevakt, brann/redning, orden/vakthold/kriminalitet, trafikkavvikling
- Økte kostnader til administrasjon, for eksempel i planarbeid
- Økt etterspørsel etter hjemmetjenester fra personer ikke bosatte i kommunen.

2.2.2 Tilskudd til destinasjonsselskap og arrangementer

Flere kommuner rapporterer at de har kostnader ved at de gir årlige tilskudd til offentlig drevne destinasjonsselskap. Stedspromotering er en type fellesgode som primært lokalt næringsliv og lokal befolkning nyter godt av. Mange kommuner gir også økonomisk støtte til festivaler og andre kulturarrangementer samt andre kulturtiltak som helt eller delvis inngår i generell stedsutvikling. Slike fellesgoder kan gjøre en kommune mer attraktiv for aktuelle og potensielle innbyggere og for lokalt næringsliv, men vil samtidig være fellesgoder også for besøkende.

2.3 Kommunale inntekter knyttet til turisme

2.3.1 Skatte- og avgiftsinntekter fra turisme – relativt små?

Inntekts- og formueskatt

Næringsvirksomheter med grunnlag i turisme gir kommunene skatteinntekter (inntektsskatt, formueskatt). Generelt har reiselivsvirksomheter relativt lavt lønnsnivå og særlig i distriktene er det mye sesongarbeidskraft som ikke nødvendigvis skatter til kommunen.

Eiendomsskatt

I mange kommuner representerer besøkende som overnatter i fritidsboliger en vesentlig del av reiselivet. I stadig flere kommuner pålegges fritidsboliger eiendomsskatt. Teknisk sett er dette en objektskatt, men den kan også anses som en form for avgift på overnatting/opphold i området og mer indirekte som brukerbetaling for kommunale oppgaver knyttet til for eksempel arealplaner.

Egenbetaling (gebyrer)

Renovasjon, vann/avløp, saksbehandlingsgebyrer i bygge- og regulerings spørsmål etc. i fritidsboligsektoren finansieres i prinsippet gjennom brukeravgifter. Derimot dekkes merarbeid ved utarbeidelse av kommunedelplaner som følge av turisme i liten grad av brukerbetaling.

Brukeravgifter ellers

Der hvor kommunen er grunneier, kan det etableres betaling for parkering, toalettfasiliteter og liknende. Slike inntekter antas per i dag å være relativt små.

Havneinntekter

Anløpsavgift for skip, betaling for bruk av gjestehavn for fritidsbåter etc innkreves normalt av kommunalt eller interkommunalt havnevesen. Bestemmelser i gjeldende havne- og farvannslov sier at slike inntekter skal brukes til havneformål (se også avsnitt 3.4).

2.3.2 Turisme påvirker ikke rammetilskudd fra stat til kommune

Kommunenes finansieringsgrunnlag (inntekter) består i stor grad av rammetilskudd og skatteutjevningmidler. De statlige overføringene er hovedsakelig basert på kriterier knyttet til kostnadsforskjeller som henger sammen med egenskaper ved innbyggerne (alderssammensetning, utdanningsnivå og liknende), avstander innen kommunen og liknende. Et viktig formål med inntektssystemet er å bidra til at kommunene og fylkeskommunenes kan gi likeverdige tjenestetilbud til innbyggerne gjennom å kompensere for ufrivillige kostnadsforskjeller. Det blir her ikke tatt høyde for variabler som for eksempel hvordan antallet besøkende påvirker kostnadene til ulike kommunale tjenester (KMD: Grønt hefte - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2020, VisitSognefjord: Prosjekt Fellesgodefinansiering, notat 23.01.20).

Det vil si at omfanget av turisme ikke ser ut til å innvirke på rammetilskuddene (se tekstboks nedenfor), det vil si at det ikke er egne kriterier knyttet til økning i «tilstedeværende befolkning» som turisme medfører i perioder/sesonger.

Inntektssystemet for kommunene

Kilde: www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/

Norske kommuner har ulik geografi, alderssammensetning, og ulike levekår. Noen kommuner har mange barn i skolealder, andre kommuner har mange eldre som trenger omsorgstjenester, lange reiseavstander og/eller spredt bosetting. Dette gjør at kommunale tjenester, som grunnskole, barnehage, og omsorgstjenester, ikke koster det samme å tilby i alle kommuner. Et viktig formål med inntektssystemet er å bidra til at kommunene og fylkeskommunenes kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne gjennom å kompensere for slike ufrivillige kostnadsforskjeller.

Utgiftsutjevningen omfordeler rammetilskuddet

Kommunene og fylkeskommunene får kompensasjon for disse ufrivillige kostnadsforskjellene i utgiftsutjevningen. Størsteparten av kommunenes rammetilskudd fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, det såkalte innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen skjer ved hjelp av en kostnadsnøkkel, som sørger for at denne andelen av rammetilskuddet blir omfordelt fra kommuner som er rimeligere å drive enn landsgjennomsnittet, til kommuner som er dyrere å drive enn landsgjennomsnittet.

Kostnadsnøkkel består av en rekke objektive kriterier, som forklarer hvorfor det er forskjeller i kommunenes utgifter til velferdstjenester. Eksempler på slike kriterier er blant annet antall barn i skolepliktig alder, antall eldre og bosettingsmønster og reiseavstander i kommunen.

Regionalpolitiske tilskudd

I rammetilskuddet inngår også regionalpolitisk begrunnede tilskudd. Disse tilskuddene er viktige virkemidler for å nå regional- og distriktpolitiske mål. Regionalpolitiske tilskudd til kommunene er distriktilskudd Nord-Norge, distriktilskudd Sør-Norge, storbytilskudd, regionsentertilskudd og veksttilskudd.

Skatteutjevningen omfordeler skatteinntekter

En betydelig andel av kommunesektorens inntekter kommer gjennom skatteinntekter. Det er store forskjeller i skatteinntektene mellom kommunene. Gjennom en egen skatteutjevning utjevnes delvis disse forskjellene mellom kommunene, ved at skatteinntektene blir omfordelt fra kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet til kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet.

2.3.3 Tilskudd gis til investeringer

Offentlige midler i form av direkte tilskudd, spillemidler, og midler fra stiftelser, gis til for eksempel stiarbeid og annen reiselivsmessig infrastruktur. Slike midler gis primært til investeringer/opparbeidelse og synes i liten grad å dekke kommunale driftskostnader som kan knyttes direkte til turisme.

3 Avgiftsmodeller og systemer

3.1 Avgifter andre steder i verden

3.1.1 Avgiftstyper i praksis

Omfanget av turismeavgifter har økt mange steder i verden siden 1980-årene (Mak 2006: 251), til dels basert på prinsippet om ”brukerbetaling” (Gago mfl. 2006: 2) og ofte knyttet til miljøspørsmål (do Valle mfl. 2012: 1408). De fleste europeiske land og rundt to tredeler av medlemsstatene i EU har turistavgifter på lokalt nivå (Katalin 2019). Den europeiske turoperatororganisasjonen ETOA oppgir at de vanligste besøksavgiftene er de følgende:

- Fast avgift per person per natt
- Fast avgift per person per natt, basert på overnattingstype og antall stjerner
- Prosent av rompris
- Fast avgift per person per dag når man ikke overnatter. Steder som har eller planlegger avgifter for dagsbesøk inkluderte i februar 2020 Amsterdam, Venezia, Barcelona og Sarajevo. Disse byene har til dels søkt å løse problemet med overturisme gjennom slike lokale besøksavgifter.

Mange steder i Tyskland har det lenge vært vanlig at besøkende betaler en lokal avgift (ofte kalt *Kurtaxe* eller *Bettensteuer*), i større byer også benevnt som kulturavgift (*Kulturförderabgabe*). Begrunnelsen for tyske besøksavgifter er å bevare miljøet. Avgiften benyttes ofte til fasiliteter som kommer de besøkende til gode, som for eksempel offentlige toaletter, å holde strender og stier rene samt annen infrastruktur for besøkende. Noen steder inkluderer besøksavgiften fri bruk av lokal offentlig transport. Innbyggerne betaler vanligvis ikke slike avgifter; det samme gjelder personer som ikke er bosatt på stedet, men som arbeider der. Nivået på besøksavgiftene i Tyskland fastlegges lokalt, med hjemmel i lov om lokale avgifter (*Kommunalabgabengesetz – KAG*). Avgiften har vært inntil 3,5 euro per voksen per natt. Personer som eventuelt ikke betaler kan bli bøtelagt.

I Italia er det vanlig med besøksavgift per person per natt, noen steder inntil sju euro per natt. Avgiften varierer mellom kommuner og overnattingstyper. I Frankrike varierer turistavgifter mellom kommunene (*taxe de séjour*). Lokale myndigheter kan innføre avgift på basis av faktiske gjestedøgn eller kalkulere avgiften med utgangspunkt i overnattingskapasiteten. Kommunene i Frankrike har rett til å innkreve 15 prosent regional avgift på overnattingsprisene. I Spania varierer beleggsavgifter på overnatting mellom regioner og kommuner; vanligvis innkreves mellom 0,25 og 2,25 euro per natt. De baleariske myndighetene oppgir at de utferdiger *ecotasa* (grønn avgift) for å beskytte øyenes ressurser, med en rate som varierer mellom kommuner, overnattingstyper og sesonger. Turistavgift i Catalonia pålegges alle overnattingssteder, men bare opptil sju netter. I Hellas har turistavgiften vært knyttet til den offisielle rangeringen av overnattingsstilbudene og har variert mellom 0,5 og fire euro per natt. I en rekke andre land som Polen, Portugal, Slovakia, Slovenia og Romania varierer turistavgiftene mellom kommuner.

Avgifter på turismebesøk finnes også i noen naturområder. Et eksempel er Australias Great Barrier Reef (GBR), som har en såkalt *Environmental Management Charge* (EMC).

Denne miljøforvaltningsavgiften ble introdusert i 1993, og er anvendt over hele GBR. Det krever turister som bruker kommersielle operatører for å reise til revet for å betale et gebyr til operatøren og gebyret må deretter overføres til Great Barrier Reef Marine Park Authority (naturforvaltningsorgan) (Farr mfl. 2011).

3.1.2 Overnattingsavgifter

Som vist i litteraturgjennomgangen og oversiktstabellen sist i avsnitt 3.3, er det mange aktuelle eksempler på overnattingsbaserte avgifter for turister. Gago mfl. (2006)¹ peker i en studie av turistavgifter i Spania på tre grunner til å velge avgift basert på overnattingsopphold:

- (i) overnattingsavgifter er en av de mer brukte måtene [internasjonalt] å avgiftsbelegge turistbesøk, spesielt i små turismeøkonomier (McAleer mfl., 2005),
- (ii) blant avgifter som påvirker turisme, i det minste i turismeregioner, er dette antakelig den som har en nærmere kobling til turisme, og
- (iii) det er en enkel måte å tillate forskjellige avgiftsnivåer for forskjellige overnattingssteder/kategorier.

Merverdiavgift (mva.) er en generell avgift på innenlands omsetning av varer og inntektene går til statskassen uten noen form for øremerking. I dagens Norge har overnattingsbedrifter redusert merverdiavgiftssats (12 prosent), noe som gjør at overnattingsomsetning i prinsippet kan spores for alle foretak med mva-nummer. Det kan argumenteres for at dagens lavere (subsidiert) mva-sats på overnatting ikke representerer likebehandling i forhold til andre reiselivsnæringer som servering eller andre tjenester (som friluftaktiviteter, utstyrsutleie), som betaler full sats. Denne reduserte momssatsen kan tyde på at det kan være aksept blant besøkende for en delvis avgiftsøkning som vil kunne oppstå ved å innkreve en eventuell besøksavgift knyttet til overnattingsgjester.

I Gago mfl. (2006) sin studie med simulering av makroøkonomiske effekter av avgifter på hotellovernatting versus moderat økning i den nedsatte (og dermed subsidierte) mva-satsen på overnatting (fra 7 til 12 prosent i Spania), mener forfatterne at sistnevnte (økning av merverdiavgift) er å anbefale, siden dette bare vil ha moderate negative effekter på generell etterspørsel fra turisme, og i sum generere positive makroøkonomiske effekter. I Norge kan det imidlertid være problematisk i forhold til regelverket å skulle øremerke (deler av) merverdiavgiften til særskilte formål, som dekning av lokale/regionale offentlige utgifter knyttet til fellesgoder for besøkende.

Et ekspertutvalg nedsatt av Finansdepartementet har i 2019 (NOU 2019:11²) blant annet anbefalt å innføre alminnelig merverdiavgiftssats for romutleie/overnatting og persontransport, som ledd i forenkling av avgiftssystemet. Om en slik endring implementeres, vil det kunne øke prisene på transport og overnatting for besøkende.

¹ Alberto Gago, Xavier Labandeira, Fidel Picos & Miguel Rodríguez (2006) "Taxing Tourism in Spain: Results and Recommendations". Working paper. The Fondazione Eni Enrico Mattei Note di Lavoro, Italia.

² Finansdepartementet, 2019. NOU 2019:11. *Enklere merverdiavgift med én sats.*

I så fall vil argumentet ovenfor om subsidiering falle bort. I en slik situasjon vil det trolig reises innvendinger mot samtidig å innføre en overnattingsbasert avgift i tillegg til økning av satsen for merverdiavgift.

3.2 Prinsipielle problemer knyttet til turistavgifter

3.2.1 Kostnadene påløper ikke nødvendigvis der turistene overnatter

Både kostnader og inntekter i kommunene kan variere mye etter hva slags type turisme og hva slags steder det er tale om. Flere dimensjoner enn mange besøkende og lite overnatting i kommersielle virksomheter kan påvirke forholdet mellom kostnader og potensielle avgiftsinntekter. Kommuner kan for eksempel ha

- mye overnatting i private fritidsboliger og lite overnatting i kommersielle overnattingsbedrifter
- besøkssteder med stor slitasje/belastning på natur/landskap/parker og/eller offentlig infrastruktur
- svært sesongbetont trafikk med høy belastning i korte perioder av året, og lite ellers.

I tilfeller der besøksavgifter legges på overnatting, blir hovedprinsippet at man som turist betaler der man sover, men ikke nødvendigvis der man skaper kostnader. Turismen i Norge i sommerhalvåret er i stor grad rundreiseturisme³ og opplevelser av natur og landskap står sentralt⁴. Mange steder/kommuner med mye dagsbesøk har liten overnattingskapasitet sammenliknet med antallet besøkende. Det betyr at man må avklare hvordan kostnader som følger av mange besøkende på populære steder som for eksempel Preikestolen, Flåm og Geiranger kan dekkes inn dersom store deler av besøksavgiftene innkreves i andre kommuner.

Det synes umiddelbart mest hensiktsmessig å tenke regionalt, det vil si en mulig besøksavgift som inngår i en regional (fylke eller region) felleskasse for dekning av fellesgoder. Dette krever imidlertid en del administrasjon og kan trolig innebære kompliserte forhandlinger om fordeling av inntektene mellom de berørte kommunene. Uansett er dette et tema som bør være gjenstand for videre utredning (se også avsnitt 3.3).

3.2.2 Er en rettferdig og komplett overnattingsbasert avgift mulig?

I norsk sammenheng er overnattingssektoren som betjener tilreisende blitt stadig mer uoversiktlig. For eksempel er det blitt større andeler privateide hytter og leiligheter for utleie. Dette gjelder spesielt i landlige kommuner, særlig i såkalte resorter (som Hafjell, Sjusjøen, Geilo, Hemsedal, Hovden og Beitostølen), hvor mange overnattingsanlegg helt eller dels er basert på utleie av privateide enheter. Samme

³ Ifølge en TØI-undersøkelse fra sommeren 2018 blant 2 530 utenlandske turister i Norge hadde 54 prosent overnattet minst tre ulike steder i Norge i løpet av reisen.

⁴ Ifølge samme undersøkelse oppgir 47 prosent at «naturbaserte opplevelser/rurale områder» var viktigste reisemotivasjon, mens bare 4 prosent svarer «kulturbaserte opplevelser i mer urbane områder», og 42 prosent svarer «begge deler».

overnattingsenhet kan i løpet av et år være bebodd av hotellgjester, gjester som leier enheten gjennom bookingselskap, leier direkte fra eier, og av eier selv eller dennes familie og venner. Gjennom bestillingssystemer som Airbnb, finn.no og ulike nettfora leies det ut mye som ikke nødvendigvis blir oppfattet som kommersiell virksomhet. I områder med mye privat direkte utleie av fritidsboliger samt utlån av fritidsboliger til slekt og venner kan det være vanskelig å utforme et «rettferdig» avgiftssystem blant dem som benytter seg av fellesgoder i de aktuelle kommunene. Samtidig kan det anføres at internasjonale bookingbyråer og turoperatører er vant til overnattingsbaserte avgifter fra andre land i Europa, slik at deres innarbeidede innkrevningssystemer trolig kan anvendes uten særlige vanskeligheter også i Norge.

3.2.3 Miljø/bærekraftavgift på overnatting kan være problematisk

I en studie av ferierende i Algarve finner Oom de Valle mfl. (2012)⁵ at det dominerende segmentet, klassifisert som ”sol- og strandturister”, viser lav vilje til å betale miljøøremerket innkvarteringsavgift. Motsatt er aksepten for et slikt tiltak over gjennomsnittet i tre andre segmenter, betegnet som ”miljøorienterte turister”, ”naturorienterte turister” og ”nøysomme turister”. Altså er aksepten for miljøavgift størst blant dem som besøker området for andre formål enn sol, bad og avslapping. Siden Norge som reisemål (utenom besøk bare i de største byene i sør) i hovedsak er knyttet til interesse for natur og landskap, kan det tenkes at det kan være en over gjennomsnittlig aksept for å betale miljøbaserte avgifter for å ivareta naturkvalitetene på reisemålene.

De er likevel slik, ifølge Gago mfl. (2006), at den tradisjonelle definisjonen av miljøavgift forutsetter at den er direkte relatert til et spesifikt miljøproblem, som å redusere omfanget av miljøskadelig atferd (se avsnitt 2). Koplingen mellom bruken av innkvartering og miljøskader er ufullkommen, så de mener at [den baleariske varianten *ecotasa*] overnattingsbasert avgift ikke fungerer bra for dette aspektet. Under normale forhold mener Gago mfl. (2006) at miljøbaserte avgifter ikke bør øremerkes for miljøtiltak, da dette forutsetter politisk behandling og programmer for forvaltning av inntekter, noe som kan forårsake over- eller underinvestering i miljøtiltak.

3.2.4 Avgifter på dagsbesøk kan gi utfordringer mht. innkreving

Dagsbesøk generelt

Mange har pekt på at det er særlige aktuelt å innføre besøksavgifter for dagsbesøkende ved mye besøkte naturattraksjoner som Preikestolen og i andre sterkt belastede naturområder samt i bevaringsverdige kulturområder som for eksempel gamle (og fortsatt bebodde) bymiljøer. For besøksområder som faller inn under friluftslovens bestemmelser om allemannsrett og fri ferdsel, er dette juridisk problematisk (se avsnitt 3.4). Det kan også være praktiske problemer knyttet til innkreving av besøksavgifter i naturområder som for eksempel nasjonalparker.

⁵ Oom do Valle, P., Pintassilgo, P., Matias, P. & André, F. 2012. “Tourist attitudes towards an accommodation tax earmarked for environmental protection: A survey in the Algarve”. *Tourism Management* 33: 1408–1416.

Dagsbesøk av cruiseturister

Der cruiseturister går i land i stort antall får man en type dagsbesøkturisme som kan skape betydelig belastning på lokalmiljøet i og ved havnene og på stedene som besøkes, for eksempel kostnader til sanitæranlegg, søppelhåndtering og vedlikehold av turismeinfrastruktur og naturområder. En del kostnader vil være ganske store fordi fasiliteter må dimensjoneres for trafikktopper; det vil si samtidig anløp av (flere) store cruiseskip. Det er likevel slik at cruiseturister ofte benytter seg av fasiliteter og andre fellesgoder som også er tilgjengelig for andre besøkende og lokalbefolkningen.

Cruisepassasjeravgifter er relativt vanlig i mange land, for eksempel i øystater i Mexicogolfen og Kariba samt i europeiske byhavner som Amsterdam og Venezia. I Amsterdam er avgiften 9 euro, primært innført for dagsbesøkende fra cruiseskip, for å dekke kostnader ved byens offentlige tjenestetilbud. Venezia planlegger å innføre avgift for dagsbesøkende fra og med juli 2020. Det er flere uklarheter rundt denne avgiften i Venezia. Det er antydning at den vil være tre euro for normale dager og seks euro for dager med mange turister i dette året. Det planlegges videre at dagsbesøkende cruisepassasjerer skal betale fem euro i 2020 og sju euro fra 2021, hvis rederiene inngår avtale med kommunen. Besøksavgiften for dem som overnatter i Venezia varierer mellom overnattingssteder og sesong.

Flere undersøkelser i Norge viser at cruiseturistenes lokale konsum er relativt begrenset og at cruiseturister dermed i mindre grad enn andre er indirekte avgiftsbelagt gjennom kjøp av norske varer og tjenester som er ilagt merverdiavgift, eller gjennom andre avgifter som bompenger og parkeringsavgifter. For eksempel betaler mange flyreisende passasjeravgift per individ, noe som kan peke i retning av særlig beskatning av cruiseturister som ikke benytter landbasert overnatting på besøksstedene.

I noen sammenhenger kan særavgift for cruisepassasjerer føre til at operatørene vil velge andre anløpshavner uten eller med lavere avgifter. I norske havner hvor det eventuelt er ønskelig med mye cruisebesøk, bør man vurdere konkurranseforholdet til utenlandske havner om man planlegger å innføre avgift for cruisepassasjerer på dagsbesøk.

3.3 Øremerking av midler fra besøksavgifter – fordeler og ulemper

Fordeler ved øremerking av eventuelle besøksavgifter vil være at inntektene i prinsippet skal brukes til å dekke kostnadene kommunen/regionen har ved turistbesøk. Det kan sannsynligvis også øke betalingsvilligheten⁶ blant besøkende hvis det kommuniseres og tydeliggjøres at en avgift benyttes for å vedlikeholde eller forbedre turistproduktet/opplevelsen av det aktuelle besøksstedet eller for andre fellesgoder som tjener de besøkende. På samme måte kan det styrke oppslutningen blant næringsaktører som eventuelt blir involvert i avgiftsinnkreving, for eksempel overnattingsbedrifter. Øremerking skal i prinsippet sørge for at midlene ikke benyttes til andre formål enn de er øremerket for. Dette vil kreve en habil forvaltningsinstans,

⁶ Jf. bl.a. TØI-rapport nr. 1634/2018 mht. betalingsvillighet ved eventuell øremerking av passasjeravgifter for flyreisende for miljøformål.

for eksempel et bredt sammensatt styre som kan sikre at midlene blir brukt til formålet. En ulempe kan være at det kan bli politisk og annen strid om bruken av midlene. Om pengene ikke bare anvendes til beste for besøkende, kan det undergrave betalingsvilligheten på lengre sikt.

Motsatt kan man tenke seg at midlene fra besøksavgift inngår i offentlige myndigheters generelle inntekter (for eksempel innkrevende kommune eller region) og fordeles etter ordinære forvaltningsprinsipper som tilskudd eller overføringer. Dette kan for eksempel gjøres etter en gitt nøkkel basert på belastningen fra turistbesøk, slik som antall besøkende eller antall overnattinger. En fordel ved en slik ordning kan være at den muliggjør langsiktig strategisk forvaltning av midlene. Ulempen kan være lavere betalingsvillighet fra turistenes side og større risiko at midlene (delvis) vil gå til å dekke andre offentlige kostnader enn turismerelaterte fellesgoder. Øremerking begrenser offentlige myndigheters handlingsrom og synes derfor å kunne være mindre «populære» som forvaltningsordning enn fri disponering av avgiftsinntekter.

3.4 Juridiske barrierer og muligheter

3.4.1 Lovhjemmel for en generell turismeavgift

Det finnes ikke hjemmel i dagens lovverk til å innføre spesifikke reiselivsavgifter for å finansiere fellesgoder. Dette påpekes for eksempel i et notat fra Advokatfirmaet Selmer (Roberts 2019), utarbeidet i forbindelse med en utredning for Visit Sognefjord om finansiering av fellesgoder (Jakobsen og Iversen 2019). Spørsmålet om turistavgift ble også tatt opp i regjeringens reiselivsmelding i 2017 (Meld. St. 19 (2016–2017)). Her ble slått fast at «Regjeringen vil ikke påføre verken reiselivsnæringen eller øvrig næringsliv økte kostnader på denne måten.»

Dersom Stortinget likevel skulle åpne for innføring av besøksavgifter for fellesgoder, vil utformingen trolig måtte være i tråd med EU/EØS-regelverk om mulige konkurransevridende effekter av tiltak. For eksempel vil eventuelle unntaksordninger (for eksempel for norske hytteeiere) kunne bli vurdert som «ulovlige» subsidier for norske borgere eller norske virksomheter.

Ved siden av å vise til ulike tilskuddsordninger (som er noe annet enn besøksavgifter), redegjorde Roberts (2019) for muligheter for fellesgodefinansiering innenfor vegloven (Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar), parkeringsforskriften (Forskrift 18. mars 2016 nr 260 om vilkårsparkeering for allmennheten og håndheving av private parkeringsreguleringer), friluftsløven (Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet) og havneloven (Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann).

3.4.2 Vei- og parkeringsavgifter

Innkrevning av bompenger på offentlige veier (inkludert kommunale veier) må forelegges Stortinget til behandling og inntektene vil da kunne brukes til finansiering av veianlegg, tiltak for miljø- og trafikksikring samt tiltak for kollektivtrafikk på vei.

Vegtrafikklovens § 8 hjemler grunneiers rett til å kreve parkeringsavgift, også der kommunen er grunneier. Avgift for parkering på kommunal grunn vil tilfalle kommunen, og kommunestyret kan bestemme hva pengene skal brukes til.

3.4.3 Dagsbesøksavgift kommer lett i konflikt med frilufsloven

Som nevnt innebærer omfattende rundreiseturisme og stor interesse for naturbaserte opplevelser at det i Norge er mye dagsbesøk i områder som kommer inn under frilufslovens bestemmelser om fri ferdsel i utmark (allemannsretten). Dette betyr at eventuell innføring av avgifter for besøk i naturområder synes problematisk. For eksempel sier en avgjørelse fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark i 2019 at Nordkapp kommunes vedtak om atkomstavgift (besøksavgift) på Nordkapp-plataet er ulovlig, fordi den ville være høyere enn det som anses riktig i forhold til kostnadene ved det som kan regnes som «opparbeidet frilufsområde». Det vil altså si at eventuelle dagsbesøksavgifter må baseres på et prinsipp om selvkost for konkrete tilbud og ikke kan inkludere dekning av andre kostnader. Dette begrenser mulighetene for direkte å dekke inn generelle fellesgodekostnader i rurale områder.

«Allemannsretten begrenser grunneiers/tilretteleggers mulighet til å fastsette betalingsordninger for ferdsel, men det kan kreves brukerbetaling for tilbud og tjenester som parkering, toalettfasiliteter, renovasjon og tilrettelegging for camping. Ifølge frilufsloven kan kommunen gi tillatelse til å kreve inn en rimelig avgift for dekning av utgifter til tilrettelegging eller opparbeidelse av et område. Denne bestemmelsen ble opprinnelig utformet med tanke på tilrettelegging av teltplasser og badestrender.»

Meld. St. 1 (2016–2017)

3.4.4 Innkreving av cruisepassasjeravgift må avklares mot havne- og farvannsloven

Innkreving av mulig besøksavgift fra cruisepassasjerer kan synes problematisk av flere grunner. I mange tilfeller kan individuell avgiftsinnkreving ved ilandstigning være vanskelig å organisere på en effektiv måte, da det for eksempel kan gi betydelige kødannelser ved betalingsautomater. Den enkleste løsningen vil være å innkreve avgift via rederiene, som da belaster passasjerer som går i land, tilsvarende det som er foreslått i Venezia.

Et sentralt spørsmål er om det kan la seg gjøre å ilegge rederiene en form for passasjeravgift som kan betales direkte til kommunen – ikke som avgift til havnekassen. Dersom viderebetaling må skje via havnevesenet (som anløpsavgifter og andre havnerelaterte avgifter som rederier betaler), ser det ut til at havne- og farvannsloven kan legge sterke begrensninger på bruken av midlene. Det antas at dette da regnes som inntekter til havneselskapet, analogt med anløpsavgift, og etter loven dermed kun kan brukes til havneformål. Det bør likevel utredes hvorvidt det kan være hjemmel for at havnene kan fungere som mellomledd for å kreve inn en generell besøksavgift på vegne av en kommune/region.

Roberts (2019) anfører at det etter dagens lov er få muligheter til å knytte anløpsavgift til formål utenfor selve havneområdet, men at det kan innkreves passasjeravgift som kan nyttes til ventehaller, toaletter, gangarealer og andre

innretninger spesielt for passasjerene (forskrift 2012-12-19-1331, §5, Fiskeri- og kystdepartementet, med hjemmel i havnelova §42).

En annen utfordring er om og hvordan man eventuelt kan avgiftsbelegge cruisereisende med Hurtigruten (i de havnene det gjelder). I utgangspunktet synes det grunn til å anta at EØS-/EU-regelverk om like konkurranseforhold mellom norske og utenlandske foretak vil kunne spille inn her. Dette synes uklart også fordi Hurtigruten prinsipielt driver rutegående persontransporttjenester. At Hurtigruten mottar statsstøtte⁷ vil være et moment som vil kunne gjøre det vanskelig ikke å la en eventuell cruiseturistavgift omfatte Hurtigrutens (rundreise-)passasjerer.

3.5 Mulige konkurransevidende effekter

Representanter for overnattingsnæringen i Norge har tradisjonelt argumentert mot besøksavgifter ved å hevde at de vil føre til høyere kostnadsnivå og svekket nasjonal konkurransevne samt konkurransevidning mellom overnattingsbedrifter. Her belyses noen slike potensielle konkurransevidende effekter.

3.5.1 Mellom overnattingstyper

Turistavgifter og gebyrer kan til dels innebære inndragning av kjøpekraft fra tilreisende og andre (nærings)aktører. Slike tiltak kan dermed medvirke til å redusere etterspørsel/besøksomfang i et område. Avgiften kan medvirke til å redusere pengebruk til basisvarer og tjenester på turen, altså at avgiften reduserer mange reisendes disponible budsjett for kjøp av varer og tjenester på reisemålene.

Avgifter og gebyrer innen spesifikke områder/tjenestetilbud, for eksempel for fullservice overnatting, kan vri noe av forbruket bort fra destinasjonen (mindre reisebudsjett å bruke lokalt) eller over til andre typer forbruk, for eksempel fra hotell til overnattingssteder med selvhushold, privat utleie og liknende, som ikke er avgiftsbelagt på samme måte. Det kan også tenkes at mer av forbruket vris over på bransjer som ikke omfattes av avgiftsbelegging, for eksempel kjøp av underholdnings- og aktivitetstjenester, dagligvarer eller fritidsutstyr, det vil si til aktører som da vil nyte godt av økt omsetning uten å måtte bidra til innkreving av besøksavgifter.

Gebyrer eller påslagsordninger på hotellbedrifter og liknede kan også treffe upresist i den grad besøkende som benytter overnatting som omfattes av besøksavgift må betale (mer enn andre) for kommunale kostnader til fellesgoder, mens en del besøkende som overnatter på andre måter slipper å betale. Hvis slik avgiftsinnkreving ikke vil kunne absorberes fullt ut av involverte overnattingsvirksomheter, vil det føre til en relativ prisøkning som kan få en del besøkende til å velge andre overnattingsalternativer som ikke omfattes av ordningen med innkreving av besøksavgift. Der mye alternativ overnatting er tilgjengelig, vil det kunne medføre at gebyrgrunnlaget reduseres.

⁷ Tildelingen av statens transportoppdrag til Hurtigruten er tidligere blitt innklaget til EFTA for ulovlig statsstøtte, jf. <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/norwegian/2018-no/su-nr-40-no-21-06-2018.pdf>

3.5.2 Mellom kommuner

Lokale avgifter/fellesgodebidrag kan bidra til å sikre mer av forbruk og skatteinntekter på lokalt nivå. I noen tilfeller, særlig hvor det er større innslag av internasjonale/nasjonale næringsaktører med hovedkontorer andre steder, kan lokale besøksavgifter og/eller pålagte bidrag sikre at mer av omsetning og overskudd fra turismevirksomheter blir beholdt i lokaløkonomien (hindre eksport av bedriftsoverskudd).

Samtidig kan en lokal kommunespesifikk avgift tenkes å medføre at enkelte næringsaktører vil trekke seg ut av destinasjonen/kommunen til fordel for steder/kommuner som ikke har avgift. Det kan gi insentiver for virksomheter å etablere seg i kommuner uten eller med lav avgift, men likevel benytte seg av (delvis) avgiftsfinansierte fellesgoder/reisemål i nærliggende kommuner som har avgifter for overnattende gjester.

Mindre etterspørsel som følge av en avgiftsøkning og eventuell «bedriftsflukt» kan også tenkes å redusere sysselsettingen på et sted, noe som kan medføre kommunalt tap av inntektsskatt og økte kostnader med å skape annen/alternativ sysselsetting.

3.5.3 Mellom reisemål i Norge og i utlandet

Innføring av særnorske avgifter som øker kostnadene vesentlig for besøkende og/eller turoperatører/transportører kan ha en avvisende effekt og gjøre at noen velger å besøke andre land enn Norge eller ha kortere opphold her. Man bør derfor undersøke nærmere hvilke mulige konkurransevridende effekter dette vil kunne ha i forhold til rivaliserende destinasjoner i andre land.

I tabellen nedenfor gis en oversikt over turistavgifter i EU (Goktas & Polat, 2019). Som omtalt i avsnitt 3.1.1 er turistbaserte avgifter vanligvis knyttet til kommersiell overnatting.

Table 1
The Application of Tourist Tax in the European Union Member Countries

Countries	Manner of Receipt	Tax Rate/Amount	Special Conditions
Austria	Per Person Per Night	€ 0.15 - € 2.18	The tax amount varies according to the municipality.
Belgium	Net Price Per Person Per Night or Per Room Rate-Percentage	€ 0.53 - € 7.50	The tax amount varies according to the municipalities, and amount hotels are required to pay per room to municipalities annually in some cities has been determined.
Bulgaria	Per Person Per Night	€ 0.10 - € 1.53	The tax amount varies according to the municipality and it is paid within the hotel fee.
Croatia	Per Person Per Night	€ 0.27 - € 1.34	The tax amount varies according to the municipality.
South Cyprus	Tourist Tax is not charged.		
Czech Republic	Per Person Per Night	Up to € 1.00	Varies by region.
Denmark	Tourist Tax is not charged.		
Estonia	Tourist Tax is not charged.		
Finland	Tourist Tax is not charged.		
France	Per Person Per Night	€ 0.20 - € 4.00	The tax amount varies according to the municipality. Municipalities have the right to add 10% additional state and 15% additional regional taxes to prices.
Germany	Percentage of Per Person Per Night or Room Rate	€ 0.25 - € 7.00 or 6% of room rate	Taxes vary per person depending on the accommodation type, room rate, and location.
Greece	Per Room Per Night	€ 0.50 - € 4.00	Fees vary depending on hotel quality rating.
Hungary	Room Rate Percentage	4% of the room rate	Applied to the room rate before adding VAT.
Ireland	Tourist Tax is not charged.		
Italy	Per Person Per Night	€ 0.30 - € 7.00	The amount of tax depends on the municipality and type of the accommodation.
Latvia	Tourist Tax is not charged.		
Lithuania	Per Room Per Night	€ 0.30 - € 1.00	Tax Amount varies by Municipality.
Luxembourg	Tourist Tax is not charged.		
Malta	Per Person Per Night	€ 0.50	It has no regional diversity and is applied throughout the country.
The Netherlands	Percentage of Per Person Per Night or Room Rate	€ 0.55 - € 8 or up to 7% of the room rate.	Tax Amount varies by Municipality.
Poland	Per Person Per Night	€ 0.37 - € 0.55	Tax Amount varies by Municipality.
Portugal	Per Person Per Night	€ 2.00	Tax Amount varies by Municipality.
Romania	Room Price Percentage	1%	Tax Amount varies by Municipality.
Slovakia	Per Person Per Night	€ 0.50 - € 1.65	Tax Amount varies by Municipality.
Slovenia	Per Person Per Night	€ 0.60 - € 2.50	Tax Amount varies by Municipality.
Spain	Per Person Per Night	€ 0.25 - € 2.25	Varies by city and/or region.
Sweden	Tourist Tax is not charged.		
United Kingdom	Tourist Tax is not charged.		

Note: Figures are adult prices. In many cases reduced rates are available for children.
Source: European Commission (2017: 36-37) (updated by the authors).

Kilde: Goktas og Polat 2019, s. 148.

4 Mulige alternativer til overnattingsbasert avgift

4.1 Påslag på omsetning/verdiskaping

Lokale frivillige påslagsordninger baserer seg på leveranser av tjenester og produkter på reiselivsstedet, for eksempel som et prosentvis påslag på bedriftenes omsetning eller verdiskaping (se Jakobsen og Harstad 2019). Dette er en indirekte måte å sørge for at turistene/gjestene betaler for fellesgoder. Satsene kan differensieres etter hvor stor andel av omsetningen eller verdiskapningen til bedriftene som kan tilskrives turismeaktivitet. Det krever analyse av stedlig næringsvirksomhet for å avklare hvilke andeler satsene eventuelt skal baseres på; disse kan variere mye mellom kommuner og bransjer. En slik ordning vil til dels være i tråd med prinsippet om at de som har nytte av et fellesgode også er med på å betale. Inntektene vil for eksempel kunne forvaltes av et mest mulig representativt styre sammensatt av de berørte næringsaktørene og de lokale myndighetene, slik at alle involvertes hensyn og prioriteringer blir ivaretatt og at man enes om de strategiske prioriteringene. Dette er i tråd med anbefalingene i en tidligere utredning om fellesgodefinansiering i reiselivet (Farstad og Skalpe, 2001).

Slike frivillige ordninger er trolig enklest å lykkes med på mindre steder med mange fritidsbesøkende, for eksempel typiske resorter som Hemsedal eller Trysil, hvor det det kan være en felles forståelse om at reiseliv er viktig for lokaløkonomien på tvers av bransjer, og der det er ganske synlig hvem som bidrar og hva pengene brukes på.

Våren 2019 vedtok Bergen kommune å etablere en prøveordning for frivillig fellesgodefinansiering. Kommunen har også signalisert at de vil se på muligheten for en cruiseturistavgift, altså avgift for cruisepassasjerer på dagsbesøk⁸.

Lokale tvungne påslagsordninger, med samme oppbygning og forvaltning som frivillige ordninger nevnt ovenfor, vil eventuelt være obligatorisk for alle virksomhetene som omfattes av ordningen i det aktuelle området/kommunen. En slik ordning vil kunne redusere gratispassasjer-/fellesgodeproblemet, siden alle virksomheter må bidra. Likevel vil den kunne skape misnøye blant enkelte aktører (dem som ikke oppfatter seg som «reiselivsbedrifter») og den vil kunne gi samarbeidsproblemer mellom aktørene på stedet (se Jakobsen og Harstad 2019).

Obligatoriske ordninger antas å være noe enklere å implementere og håndheve på større reisemål (for eksempel byer) med mer sammensatt næringsstruktur og innslag av turisme, mens frivillige ordninger sannsynligvis vil møte mer forståelse og entusiasme i kommuner med typiske reiselivsdestinasjoner. I dagens situasjon finnes det ikke lovhemmel for en slik ordning.

Nasjonal påslagsordning

Nasjonal påslagsordning likner en tvungen lokale ordning (nevnt ovenfor), men vil altså omfatte hele landet. En slik ordning vil kunne redusere gratispassasjer-

⁸ Jf. saksnr. 84/19, arkivref. 2018/45782. Bergen bystyre 2019

/fellesgodeproblemer. Likevel vil noen bransjer, som i varierende grad har omsetning direkte eller indirekte fra reiseliv, kunne falle utenfor en nasjonal ordning. For eksempel vil dette kunne gjelde bygg og anlegg samt detaljhandel (Jakobsen og Iversen 2019).

Utfordringen med en slik ordning vil være å definere hvilke typer reiselivsrelaterte virksomheter den skal omfatte, da det man kan kalle reiselivssektoren består ulike bedrifter fra sted til sted/kommune/fylke. Med en slik ordning synes det også vanskeligere å differensiere med hensyn til avgiftsnivå og forvaltning ut fra lokale forhold, enn det som vil være situasjonen for eventuelle lokalbaserte påslagsordninger.

Trolig vil en slik ordning genere et betydelig inntektsgrunnlag som kan sikre bedre finansiering av fellesgoder og andre kommunale relevante kostnader. Den kan trolig også gjøre det mulig å operere med lavere satser nasjonalt enn man vil kunne lokalt, siden «alle» er med å betale. For eksempelvis kan den eventuelt legges opp etter modell av Norges sjømatråds lovpålagte eksportavgift for sjømat. I et slikt tilfelle vil man kunne operere med en nasjonal omsetningsbasert avgift ilagt reiselivsbedrifter.

4.2 Alternative avgifter for dagsbesøkende

I avsnitt 3.2 diskuteres noen utfordringer ved å basere en avgift bare på de som overnatter i den aktuelle kommunen eller regionen. Det er også påpekt mulige gratispassasjerproblemer med dagbesøkende/gjennomreisende, samt at friluftsløven legger sterke begrensninger på bruk av avgifter (avsnitt 3.4.3).

Alternative inntektskilder som er aktuelle (og sannsynligvis allerede mye brukt) er å avgiftsbelegge bruk av kommunal grunn og infrastruktur gjennom parkeringsavgifter, avgifter for bruk av sanitæranlegg og kommunal grunn for camping. Noen steder kan det trolig være aktuelt at private grunneiere innkrever besøksavgifter på vegne av en kommune eller en region, for å dekke offentlige merkostnader ved turistbesøk. Man kan også innføre bompenger på kommunale veier til attraksjoner/naturområder med stort besøk, men dette krever godkjenning av Stortinget.

Flere steder der turistfersdsel er forbundet med fare samt i særlig sårbare naturområder har man i andre land innført ordninger som pålegger besøkende å ferdes kun i følge med lisensiert guide, fartøy, eller operatør, eller å betale særskilte forsikringsordninger. Dette er ment for å hindre ulykker og verne sårbar natur og dekke eller redusere de offentlige kostnadene ved økt beredskap og søk- og redningsoppdrag eller ikke-bærekraftig belastning i naturområder. Ofte har slike ordninger også en turismedempende effekt. Slike ordninger finnes for eksempel for besøk ved utsatte korallrev/undersjøiske områder som Great Barrier Reef, fjellområder i Himalaya og en del nasjonalparker. I norsk sammenheng synes det nødvendig å avklare hvilke slike ordninger som eventuelt kan tillates i forhold til lovverket, for eksempel friluftsløven.

5 Temaer for videre utredning

Ut fra denne gjennomgangen finner vi å anbefale at følgende problemstillinger og aspekter ved turisme og kommunal økonomi bør utredes nærmere:

- **Dokumentasjon av faktiske turismerelaterte kostnader og inntekter**
Det bør gjennomføres en kartlegging av kostnads- og inntektsdata for et større utvalg av kommuner enn det som er gjort i denne forstudien. En slik studie bør belyse hvordan ulike former for turisme (eller ulike turismessige kontekster) påvirker hver enkelt kommunes kostnader og muligheter for inntekter fra ulike typer avgifter. Faktorer her er omfang av fritidsboliger, kommersielle senger, dagsbesøk- og gjennomreiseturisme, samt sesongvariasjoner, om det er byturisme eller naturbasert turisme, og hvordan faktiske kostnader kan dokumenteres.
- **Organisering av geografisk differensierte avgiftsregimer og forvaltning/fordeling av inntektene fra avgiftene**
Offentlig debatt og politiske signaler om mulig turismeavgifter er gått i retning av lokalt bestemte og tilpassede avgifter. Som påpekt reiser turismeavgifter mange problemstillinger. Overnattingsbaserte avgifter kunne gi betydelige skjevheter i forholdet mellom kostnader og inntekter fra kommune til kommune innen en region. Derfor er det flere temaer som bør utredes grundigere, spesielt om overnattingsbaserte avgifter.
 - Prinsipper for innretning av avgifter, herunder satser og avgiftsnivå og differensiering av avgifter etter lokale forhold, sesong, type overnatting og omfang av felleskostnader, med sikte på funksjonelle og «rettferdige» avgifter.
 - Hvilke typer av geografisk inndeling av administrative enheter for innkreving og forvaltning av avgifter som er juridisk mulige og mest hensiktsmessige (kommune, interkommunalt/regionalt, fylke) i ulike områder.
 - Mulige praktiske ordninger for innkreving av ulike typer avgifter
 - Avklaring av hvor det er aktuelt med avgifter som primært skal være besøksbegrensende, og hvordan dette eventuelt kan kombineres med finansieringsmotiverte avgifter i mindre belastede områder innenfor samme geografiske enhet.
- **Konkurranssevne og etterspørsel**
Mulige konkurransevridende effekter av finansieringsmotiverte avgifter innen kommuner, mellom kommuner, mellom regioner og for Norge generelt.
- **Cruisepassasjeravgift**
Man bør også se nærmere på de mest belastede cruisekommunenes muligheter til å innkreve avgifter fra cruisepassasjerer (til kommunens drift) sett i lys av den etter hvert reviderte havne- og farvannsloven.
- **Avgifter for andre dagsbesøkende**
Det bør undersøkes mht. mulighetene for de mest belastede vertskommunenes mulighet til utvidet tilrettelegging for å kunne innkreve avgifter fra dagbesøkende til naturattraksjoner uten å komme i konflikt med friluftsløven.

Litteratur/kilder

- Assaf, A. G., A. Josiassen, L. Woo, F. W. Agbola og M. Tsonas 2017. Destination characteristics that drive hotel performance: a state-of-the-art global analysis. *Tourism Management* 60: 270–279.
- Atlantic Provinces Economic Council 1987. *Atlantic Canada today*. Halifax: Formac.
- do Valle, P. O., P. Pintassilgo, A. Matias og F. André 2012. Tourist attitudes towards an accommodation tax earmarked for environmental protection. *Tourism Management* 33: 1408–1416.
- Dybedal, P. 2014. Fellesgoder for turister og reiselivsbedrifter. I J. K. S. Jacobsen og A. Viken (red.) *Turisme: fenomen og næring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dybedal, P. 2015. *Reiselivets økonomiske betydning for Hol kommune 2014/2015*. TØI arbeidsdokument 50847–2015.
- Dybedal, P. 2015. *Reiselivets økonomiske betydning for Trysil kommune*. TØI arbeidsdokument 51158–2017.
- Dybedal, P. og J. V. Haukeland 2017. *Besøksforvaltning og lokalsamfunnsutvikling i verdensarvområdene Nærøysfjorden og Geirangerfjorden*. TØI-rapport 1585. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Dybedal, P. og J. K. S. Jacobsen 2019. *Mer bærekraftig cruiseturisme: framtidsskisser for cruiseutvikling på Vestlandet*. Rapport 1686. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Marina Farr, N. Stoeckl og R. A. Beg 2011. The efficiency of the Environmental Management Charge in the Cairns management area of the Great Barrier Reef Marine Park. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 55, 322–341.
- Farstad, Eivind, Jan Vidar Haukeland, Knut Veisten og Jon Martin Denstadli 2018. *Velferdsverdien av private flyreiser*. TØI-rapport 1634. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Farstad, E., O. Skalpe og S. V. Troye 2001. *Finansieringsystem for dekning av fellesgoder i reiselivet*. Rapport 53/2001. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Finansdepartementet, 2019. NOU 2019:11. *Enklere merverdiavgift med én sats*. Utredning fra et ekspertutvalg oppnevnt av Finansdepartementet 18. januar 2019.
- Goktas, L. S., og Polat, S. (2019). Tourist tax practices in European Union member countries and its applicability in Turkey. *Journal of Tourismology*, 5(2), 145–158. <https://doi.org/10.26650/jot.2019.5.2.0026>
- Innovasjon Norge 2013. *Erfaringsrapport pilotprosjekt frivillig fellesgodefinansiering*. Oslo: Innovasjon Norge.
- Jacobsen, J. K. S., N. M. Iversen og L. E. Hem 2019. Hotspot crowding and over-tourism: antecedents of destination attractiveness. *Annals of Tourism Research* 76:53–66.
- Jakobsen, E. W. 1994. *Fellesgoder for reiselivsbedrifter: identifikasjon, kategorisering og finansiering*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Jakobsen, E. W. og E. K. Iversen 2019. *Fellesgodefinansiering i reiselivet*. Oslo: Menon.
- Johansen, L. 1970. *Offentlig økonomikk*, 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nærings- og fiskeridepartementet 2017. *Opplev Norge – unikt og eventyrlig*. Meld. St. 19 (2016–2017)
- Oklevik, O., Gössling, S., Hall, C. M., Jacobsen, J. K. S., Grotte, I. P. og McCabe, S. (2019). Overtourism, optimisation, and destination performance indicators: a case study of activities in Fjord Norway. *Journal of Sustainable Tourism*, 1-21.
- Roberts, C. (2019). *Muligheter for fellesgodefinansiering*. Notat av 07.06.2019. Oslo: Advokatfirmaet Selmer.
- Voltes-Dorta, A., J. L. Jiménez og A. Suárez-Alemán 2014. An initial investigation into the impact of tourism on local budgets: a comparative analysis of Spanish municipalities. *Tourism Management* 45: 124–133.
- Åserød, C. 2016. *Fellesgodefinansiering: en utfordring i norske reise- og friluftsliv*. Masteroppgave. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet