



TØI rapport
550/2001

Bærekraftig reiselivsforvaltning i naturområder

Jan Vidar Haukeland
Kreg Lindberg

ISSN 0802-0175
ISBN 82-480-0235-7

Oslo, desember 2001

Tittel: Bærekraftig reiselivsforvaltning i naturområder

Forfatter(e): Jan Vidar Haukeland; Kreg Lindberg

TØI rapport 550/2001
Oslo, 2001-12
154 sider
82-480-0235-7
ISSN 0802-0175

Finansieringskilde:

Norges forskningsråd

Prosjekt: 2527 Forvaltningsregimer og -modeller

Prosjektleder: Jan Vidar Haukeland

Kvalitetsansvarlig: Jens Kristian Steen Jacobsen

Emneord:

Bærekraftighet; Reiseliv; Planlegging; Forvaltning

Sammendrag:

Økt ferdsel i naturområder, mer varierte brukerinteresser og nye aktivitetstyper har ført til at man er blitt mer opptatt av miljømessige og opplevelsesmessige virkninger av friluftsliv og naturbasert reiseliv. Internasjonalt er det arbeidet mye med ulike reguleringsformer og planleggingsteknikker for å løse de problemer og konflikter som følger med denne utviklingen. Disse tilnærmingene og deres relevans for norske forhold er drøftet i den første delen av denne rapporten som er skrevet på engelsk. Bygdeturisme er fokusert i den andre hoveddelen. I denne gjennomgangen ligger et bredt perspektiv på bærekraftig turisme til grunn, der hensynet til de berørte lokalsamfunn er tillagt stor vekt. En eksempelstudie fra England - et land hvor man har satset mye på å utvikle bygdeturismen innenfor en helhetlig planleggingsramme - er presentert i denne delen. I den siste delen rettes søkelyset mot den delen av det norske naturforvaltnings- og planleggingssystemet som er av betydning for utviklingen av friluftsliv og naturbasert reiseliv i Norge.

Title: Sustainable tourism management in nature areas

Author(s): Jan Vidar Haukeland; Kreg Lindberg

TØI report 550/2001
Oslo: 2001-12
154 pages
82-480-0235-7
ISSN 0802-0175

Financed by:

The Research Council of Norway

Project: 2527 Management regimes and models

Project manager: Jan Vidar Haukeland

Quality manager: Jens Kristian Steen Jacobsen

Key words:

Sustainability; Tourism; Planning; Management

Summary:

The increase of tourism activities, more diversity in consumer interests and the introduction of new types of activities are processes of change that can be observed in natural areas. These developments have led to greater attention concerning the environmental and experiential effects of outdoor recreation and nature based tourism activities. The first part of this report is written in English and discusses the utilisation and adequacy of mainly North American management regimes and planning techniques to handle the problems and conflicts resulting from these developments. Rural tourism is discussed in the second part. In England, the planning approach to sustainable rural tourism is based on the idea of integration of a variety of economic, social, cultural and natural elements, and the aim in this country has been to handle this broad array of interests and concerns in an over-arching strategy. In the third part of the report the Norwegian natural management and planning system is discussed with respect to outdoor recreation and nature based tourism.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, The library
Gaustadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Denne rapporten er utarbeidet innenfor prosjektet *Forvaltningsregimer og -modeller*, der søkelyset er satt på utfordringene knyttet til å sikre en bærekraftig reiselivsutvikling i naturområder. Norges forskningsråd, ved Program for reiselivsforskning, har finansiert prosjektet.

Rapporten består av tre deler: Den første delen tar for seg forvaltningsmodeller som er utviklet i USA og Australia, og relevansen av disse er drøftet i en norsk kontekst. Den andre delen omhandler helhetlig planlegging for bærekraftig bygdeturisme, hovedsakelig belyst gjennom en eksempelstudie fra England. Den tredje delen tar for seg det norske forvaltnings- og planleggingssystemet som er knyttet til friluftsliv og naturbaset reiseliv, og her er det også vist til noen bidrag fra Sverige.

Den første delen av rapporten er skrevet på engelsk av ph.d. Kreg Lindberg, mens de to siste delene er skrevet på norsk og er forfattet av mag. art. Jan Vidar Haukeland, som også har vært leder for prosjektet. Mag. art. Jens Kr. Steen Jacobsen har stått for kvalitetssikringen. Sekretær Tove Ekstrøm har bistått med tekstbehandling og tilrettelagt rapporten for trykking. En spesiell takk rettes til professor emeritus Anthony S. Travis, som har bistått med å lete frem kontaktpersoner og relevant informasjon for den engelske eksempelstudien, og til Emma Smith, som har bistått med materiale fra Australia.

Oslo, desember 2001
Transportøkonomisk institutt

Knut Østmoe
instituttssjef

Jens Kr. Steen Jacobsen
forskningsleder

Innhold

Sammendrag Summary

Introduksjon..... 1

Referanser..... 10

1 Management Planning for Nature Recreation/Tourism..... 13

1.1 Why Apply Management Models? The Impacts of Recreation and Tourism 14

1.2 Zoning-Based Models (ROS and Its Derivatives) 18

1.3 Management-by-Objectives Models (Limits of Acceptable Change (LAC) and Its Derivatives)..... 20

1.4 Norway – Context and Applications..... 23

1.5 Zoning across Land Ownership – the Recreation Opportunity Spectrum (ROS) in Australia 29

1.6 Insert Detailed Scales for Selected Attributes 30

1.7 Expanding the Focus – the Tourism Optimisation Management Model (TOMM) in Australia..... 35

1.8 Who Should Be Involved? 41

1.9 Future Prospects..... 43

References..... 51

2 Helhetlig planlegging for bærekraftig bygdeturisme med eksempelstudie fra England..... 64

2.1 Innledning 64

2.2 Kjennetegn ved bygdeturisme 64

2.3 Eksempelstudie England..... 66

2.4 Prinsippene for utvikling av bærekraftig bygdeturisme i EU/ EØS 91

Referanser..... 101

3 Naturforvaltning og bærekraftig friluftsliv/ reiseliv 103

3.1 Innledning 103

3.2 Forvaltningens oppbygging og friluftslivets/ det naturbaserte reiselivets plass i denne..... 104

3.3 Nasjonalparkforvaltningen..... 118

3.4 Allemannsretten 126

3.5 Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv 129

3.6 Planlegging for ansvarlig naturbasert reiseliv 135

3.7 Næringens selvregulering på miljøområdet – GRIP 143

3.8 Noen svenske erfaringer 144

Referanser..... 151

Sammendrag:

Bærekraftig reiselivsforvaltning i naturområder

Økt ferdsel i naturområder, mer varierte brukerinteresser og nye aktivitetstyper har ført til at man både i Norge og i en rekke andre land er blitt mer opptatt av miljømessige og opplevelsesmessige virkninger av friluftsliv og naturbasert reiseliv. Denne rapportens første del viser hvordan man i flere land har tatt i bruk ulike teknikker for å håndtere problemer og konflikter som følger med denne utviklingen. Verktøy som har vært utviklet i en nordamerikansk kontekst, legger vekt på måling av faktiske problemer og utvikling av standarder for konflikt-løsning. Disse planleggingsverktøyene omfatter blant annet soneinndeling i forhold til bruksmåter (*Recreation Opportunity Spectrum*) – et system som også er videreutviklet i Australia gjennom landskapsklassifisering (*Landscape Classification System*) og andre klassifiseringsmåter. ”Grenser for akseptabel forandring” (*Limits of Acceptable Change*) og ”besøksopplevelse og ressursbevaring” (*Visitor Experience and Resource Protection*) er andre modeller som er brukt i Nord-Amerika. Selv om det finnes eksempler på utprøving av slike instrumenter i norsk sammenheng, er denne typen metoder foreløpig en lite integrert del av forvaltningen av norske naturområder. Tradisjonelt enkle og lite ustyrskrevende måter å bruke naturen på gis fortsatt prioritet av norske naturforvaltningsmyndigheter, og det er i liten grad lagt vekt på å måle de faktiske miljømessige og opplevelsesmessige effektene av ulike former for naturbasert reiseliv eller friluftsliv.

Bygdeturisme er lokalisert til områder med spredt bosetting. Dette vil i praksis si at denne formen for småskala reiseliv finner sted i, eller i nærheten av, natur-områder. Bygdeturisme bygger ofte på bygdesamfunnets naturgitte og menneske-skapte ressurser, og lever i symbiose med andre lokale næringer. For mange perifere områder kan slike lokalt tilpassede reiselivsaktiviteter bidra til å sikre fortsatt livskraftige bygdemiljøer. En bærekraftig bygdeturisme forutsetter imidlertid en forsvarlig utnyttelse av lokale natur- og kulturverdier. I denne rapportens andre del er England valgt som caseområde. I England er det lagt vekt på å utvikle bygdeturismen innenfor en helhetlig planleggingsramme, der en har forsøkt å samordne hensynene til de besøkende, til økonomisk inntjening og til de øvrige interessene i lokalsamfunnet med målsettingene om å bevare det biologisk mangfoldet og opprettholde intakte landskaps-, natur- og kulturverdier. Mens planleggingen tidligere var fragmentert, forsøker en nå å ivareta de ulike interessene og hensynene i en integrert, overbyggende strategi. Også velferdsmessige mål for hele samfunnet inngår i denne helhetstenkningen, der det legges vekt på å sikre tilgangen til bygdeturismeprodukter for alle deler av befolkningen.

Et eksempel på denne helhetlige, integrerte strategien finner en innenfor nasjonalparkforvaltningen i England. Her forenes de miljømessige målene for nasjonal-

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon: 22 57 38 00 Telefax: 22 57 02 90

parken (vern av naturmiljø og kulturarv) og opplevelsesmessige kvaliteter (sikring av besøkendes opplevelser av og forståelse av nasjonalparkenes spesielle kvaliteter) med lokale sosiale og økonomiske målsettinger (sikre sosial fremgang for de berørte lokalsamfunnene). Forvaltningsmyndighetene for nasjonalparkene er pålagt å arbeide i tette partnerskap med lokale myndigheter og ulike private interesser i lokalsamfunnet.

Denne studiens tredje del belyser betingelsene for holdbar ressursforvaltning i forhold til friluftsliv og naturbasert turisme i Norge. Utgangspunktet er at negative miljømessige effekter av reiselivsutvikling ikke bare er en trussel mot målsettingene om å bevare naturverdier eller sikre livskvaliteten til lokalbefolkningen. Slike uheldige effekter kan nemlig på lengre sikt også tenkes å underminere reiselivsnæringens egen bærekraftighet ved at virkningene kan undergrave naturgitte eller kulturelle ressurser og verdier som reiselivet baserer seg på.

Turismeutviklingen kan dermed bli selvdestruktiv dersom den reduserer områders og steders attraksjonsverdi. Søkelyset rettes mot den delen av det norske naturforvaltningssystemet som har særlig betydning for utviklingen av naturbasert reiseliv i Norge. Bildet som avtegnes er nokså komplisert, der flere ulike samfunnssektorer og forvaltningsnivåer er tildelt ulike funksjoner og ansvar innenfor forvaltningen. Det er også et sett av lover som er av betydning for regulering av ferdsel i utmark og naturområder. De rettighetene og pliktene som er nedfelt i allemannsretten, som fortsatt har en sterk stilling i Skandinavia, er et viktig forvaltningsregime i forhold til utøvelsen av friluftsliv og naturbaserte reiseliv.

Mye tyder på at reiselivsinteressene reelt sett har relativt begrensede muligheter for å øve innflytelse i planprosesser. Mye kan imidlertid gjøres av næringen selv for å sikre en bærekraftig praksis.

Summary:

Sustainable tourism management in nature areas

The increase in tourism activities in natural areas, greater diversity in tourist interests and the introduction of new types of holiday activities represent processes that can be observed in contemporary society. Such developments have led to greater attention and concern about the environmental and experiential effects of outdoor recreation and nature-based tourism activities.

The first part of this report discusses the utilization and adequacy of the available techniques that are being used to handle problems and conflicts ensuing from these developments. The management tools that have been developed and applied – mainly in a North American context – emphasize measurement of factual problems and elaboration of standard procedures for resolving conflicts. The techniques use zoning-based models with regard to the visitors' motives and activities, e.g. the *Recreation Opportunity Spectrum* – ROS. Other derivatives of the ROS model are also being used in North America; e.g. *Limits of Acceptable Change* (LAC), *Visitor Impact Management* (VIM) and *Visitor Experience and Resource Protection* (VERP). Although these kinds of instruments have been tested in a Norwegian context, these planning methods are not yet an integrated part of the management system for natural areas in Norway. Traditional outdoor recreation in Norway, which is generally simple, non-commercial and not dependent on heavy equipment, is currently being given priority by the Norwegian nature management authorities. As yet there have been relatively few attempts to monitor the environmental and experiential impacts of nature-based tourism or outdoor recreation activities.

Rural tourism is by definition located in regions with scattered settlements, which means that these types of mainly small-scale tourism activities take place within, or very close to, natural areas. Rural tourism is founded on the natural or human resource base of rural communities and exists predominantly in a symbiotic relationship with other local economic activities. In peripheral and economically marginal areas, rural tourism may contribute to vigorous developments in local communities. In England, the planning approach to rural tourism development is based on an idea of integrating a variety of economic, social, cultural and natural elements, and England has therefore been chosen as a case study area in the second part of this report. The objective in England has been to co-ordinate the interests of the visitors, local economics and other local stakeholders with the protection of biodiversity and the safeguarding of landscapes intact as well as the natural and cultural resources.

Whereas planning efforts have traditionally been quite fragmented between different sectors in society, recent attempts now focus on handling the array of

interests and concerns in an integrated, over-arching strategy. Social benefits for the population at large are also a part of this holistic approach, and accessibility for all social groups (e.g. disabled visitors) is emphasized in the English rural tourism strategy. An illustrative example can be found in the management of national parks in England. In the planning for the national parks, the objectives concerning maintenance of environmental and cultural heritage are combined with other crucial aims, such as experiential qualities (the visitors' experience and understanding) and social and economic progress for the local community. The national park authorities are instructed to work in close partnership with local authorities and local private interests.

Negative effects of tourism activities are not only a threat to the natural resource base and the well-being of the local inhabitants in or close to natural areas, but such harmful consequences may also in the long term undermine the livelihood of the tourism industry itself. Tourism development may be self-destructive in the longer run if its underlying natural or cultural resources are jeopardized. Thus the tourism industry itself depends on sustainable management. The third part of this study therefore focuses on the Norwegian planning system with respect to management of outdoor recreation and nature-based tourism. The Norwegian planning system is rather complex. Many societal sectors are involved in or affected by the planning process, and responsibilities and functions are ascribed to a number of different levels within the public administration system. The legal system regulating the use of outfields and natural areas is also multifaceted. However, the traditional public rights of access to natural areas (*allemannsretten*) form a management regime that still has a strong position in Scandinavia. The tourism industry itself, it seems, has in reality a modest influence in the planning process. However, the industry may contribute to a sustainable practice especially by adopting self-regulating principles.

Introduksjon

Bakgrunn

Mange vestlige land har større befolkningstetthet og langt mindre uberørt natur enn Norge. Flere andre land har også lang erfaring med å forvalte gjenværende naturområder slik at disse ressursene ikke blir ødelagt som følge av ukontrollert bruk. Selv om Norge i dag har store områder med relativt intakte naturkvaliteter, kan en forvente et økende press på disse naturområdene blant annet som følge av økende turisttrafikk og nye bruksmønstre. Det er således et voksende behov for å styre utviklingen av reiselivet slik at det ikke ødelegger sitt eget fundament.

Over tid har det skjedd store endringer i folks atferd i rekreasjonssammenheng, og nye turistaktiviteter er blitt introdusert i naturområdene. Reiselivet vokser raskt og blir stadig mer sammensatt. Påvirkningen av lokalsamfunn og naturmiljøer øker, og dette stiller økte krav til planlegging av reiselivsutvikling, og til integrasjon av reiselivet i den generelle samfunnsplanleggingen. De norske forvaltningsregimene og -modellene er trolig ikke ferdig utviklet med tanke på å kunne fange opp konsekvensene av slike endringer; for eksempel slik som at et voksende antall mennesker oppsøker sårbare natur- og kulturmiljøer (Grønnevet et al, 1996, Reitan 1994). De besøkende har i tillegg fått større mobilitet gjennom bygging av veier, omfattende bruk av motoriserte kjøretøyer, terrengsykler, småbåter med mer. Et annet viktig forhold er at mange av de tilreisende kan mangle nødvendige kunnskapsmessige forutsetninger for og/ eller nødvendig bevissthet om hvorledes naturområdene bør brukes med tanke på en bærekraftig utvikling.

Disse endringsprosessene har hatt konsekvenser for de natur- og kulturressursene som tjener som attraksjoner i reiselivssammenheng, og de har hatt betydning for de lokalsamfunnene som er gjenstand for reiselivsmessig utvikling. Også opplevelsene til de besøkende selv blir berørt av denne utviklingen (Haukeland og Viken 1997, Miljøverndepartement 1997A, Reitan 1994). Mulige skadevirkninger på natur og kulturminner omfatter for eksempel jorderosjon, ødeleggelse av vegetasjon, forstyrrelser av dyreliv, vannforurensning, forsøpling, vandalisme og støyplager. I lokalsamfunnene kan turismeutvikling føre til konkrete fysiske forandringer som trafikkproblemer, endret byggeskikk med mer, så vel som forandringer av ikke-materielle karakter i form av uheldig kommersialisering og sosial og kulturell endring. Videre kan virkningene være negative for de besøkende ved at det oppstår trengsel på populære steder, og ved at det blir konflikter som følge av at ulike besøkskategorier kan ha ulike oppfatninger om hva som er passende eller anstendig oppførsel i et område.

Slike påvirkninger er ikke bare en trussel mot målsettingene om å bevare naturverdier og sikre livskvaliteten til lokalbefolkningen, men de kan også underminere reiselivsnæringens egen bærekraftighet; virkninger av reiselivets utvikling kan undergrave de naturgitte eller kulturelle verdier som reiselivet baserer seg på. Turismeutviklingen kan med andre ord bli selvdestruktiv dersom

den reduserer områders og steders attraksjonsverdi. Eksempler på slike virkninger kan være uheldig omforming av attraksjoner, endringer av områders karakter på grunn av for stor turisttrafikk og svekkelse av naturopplevelsen på grunn av for mye ferdsel eller forsøpling. Som et resultat av dette kan også reiselivsnæringens langsiktige lønnsomhet bli satt på spill (Grønnevet et al, 1996).

Behovet for reiselivsplanlegging

Turismen hviler i stor grad på menneskers ønsker om å oppleve steder som er forskjellige fra de omgivelsene man ferdes i til daglig. Derfor blir det svært viktig hvorledes reisemål identifiseres, planlegges og utformes; med andre ord hvordan de genuine egenskapene ved det stedlige ressursgrunnlaget forvaltes (Gunn, 1994A). Reiselivet er helt avhengig av at de lokale ressursene ikke ødelegges, men beskyttes, bevares og gjerne foredles, om det skal lykkes på lengre sikt (Pigram 1992). Et trekk ved utviklingen av reiselivet er at det blir mer og mer differensiert. En økende fragmentering driver fram turismereformer som baserer seg på nesten enhver tenkelig natur- eller kulturressurs. Dette gjør at kravene til tilbud av høy kvalitet som er vel planlagte og tilrettelagte, øker (Inskeep 1988). Turisme kan derfor også være et avgjørende incentiv for å forbedre miljøkvaliteten på gitte steder.

Emmelin (1997) peker på at det ut fra et planleggingssynspunkt kan være fruktbart å skille mellom miljøpåvirkning fra faste anlegg og fra det bevegelige friluftslivet i naturen, som i vår sammenheng kan dreie seg om ulike naturbaserte turist-aktiviteter. Begge typene av miljøpåvirkning kan gi opphav til konflikter og problemer som må håndteres i plansammenheng. Det kan dreie seg om konkurranse om knappe arealer mellom forskjellige brukerinteresser og blant ulike turistinteresser, ressursbelastninger som følge av turistmessige krav til fasiliteter som tilgang til vann og strøm, forurensning med videre. En ensidig regulering av antallet turister (begrensninger i besøksvolumet) kan ofte være et lite egnet virkemiddel for å redusere skadevirkningene, fordi påvirkninger og naturkvalitet avhenger av et områdes egenskaper, bruksmønster og intensiteten i turist-utnyttelsen av naturgrunnlaget (Hammit og Cole 1987, Knight og Gutzwiller 1995, Liddle 1997). Gunn (1994B) peker på at det er tre viktige typer av aktører i planleggingen: Reiselivsnæringen, myndigheter på ulike nivåer og ulike frivillige organisasjoner, som hver for seg kan ha ulike interesser knyttet til de ressursene som reiselivet baserer seg på. Dette stiller krav til samvirke mellom partene i planprosessene.

En annen type utfordring knytter seg til konkurransen med andre næringer om ressursutnyttelse. Flerbruksproblematikken er til stede i mange sammenhenger, for eksempel i hvilken grad skogsdrift tar hensyn til reiselivsinteressene når det gjelder inngrep knyttet til tømmertransport og flathogst i rekreasjonsområder (Murphy 1985), eller for eksempel hvorvidt vannkraftutbygging kan unngås eller reduseres til et minimum i høykvalitets naturområder. Et tredje eksempel kan være innenfor kystsonenplanleggingen, der næringsfiske, fiskeoppdrett, skipstrafikk, oljerelaterte virksomhet med videre representerer konflikter med reiselivet og stiller krav til samordning av ulike interesser. En annen type problemer er knyttet til håndtering av overtredelser som skyldes turistenes lovløse

eller tankeløse handlinger eller manglende kunnskaper om virkninger av egne handlinger.

Kjennetegn ved bærekraftig reiselivsplanlegging

Reiseliv kan til dels forstås som et system som er sammensatt av mange elementer, og en helhetlig systemtilnærming kan derfor være hensiktsmessig i planleggingen. Reiselivsplaner må med andre ord være sammenhengende og godt integrert i øvrig samfunnsplanlegging. Prinsippet om bærekraftighet betyr at reiselivstiltakene må planlegges, utvikles og kontrolleres på en slik måte at naturgitte eller menneskeskapt ressurs ikke forringes, men forblir intakte og vitale ressurs for fremtidig bruk. Gunn (1994B) peker på at reiselivsplanleggingen må være så omfattende at den ikke underminerer økologiske og sosiale systemer. Som anbefalte tiltak nevner hun bygging av museer og opplevelses-sentra, som kan brukes til å demonstrere sårbare natur- og kulturressurser på en stimulerende måte, uten at de lokale miljøkvalitetene belastes direkte. Bærekraftighet setter strenge krav til planleggingen, fordi en slik målsetting gjør det viktig å ha mulige negative virkninger av reiselivstiltakene for øye gjennom hele planprosessen. Gunn (1994A) har også tatt til orde for at miljøvurderinger må ligge inne i alle utviklingsprosjekter i en tidlig fase, slik at miljøhensynene blir integrert i hele planprosessen.

Målsettingene for reiselivsutvikling i naturområder vil kunne være bevaring av intakte naturkvaliteter, optimal utnyttelse av ressursene og en god balanse mellom ulike brukerinteresser og typer av arealutnyttelse (Emmelin 1997). I tråd med demokratiske planleggingsprinsipper anbefales det at berørte lokale interesser i sterkest mulig grad involveres i planprosessen og i styringen av reiselivets utvikling. Den lokale kontrollen er også en del av bærekraftbegrepet (Murphy 1985, Rees 1989). Plan- og bygningsloven stiller for eksempel krav om medvirkning fra berørte parter og aktiv informasjonsformidling til disse (Haukeland og Mo 1990). Lang (1988) skiller mellom interaktiv og konvensjonell planlegging, og peker på at nyere planleggingsprinsipper vektlegger informasjonsutveksling, tilbakemeldinger og forhandlinger mellom ulike interessenter. Dermed blir medvirkning og støtte for tiltak helt sentrale kriterier. Hva som skal være innholdet i bærekraftig utvikling, bør derfor aktivt defineres av involverte parter (Stanley 1991). I WWFs krav til miljøtilpasset turisme inngår samarbeid med lokalbefolkningen, med inkludering av alle interessegrupper i utviklingsarbeidet blant de øvrige elementer: Bærekraftig ressursbruk, reduksjon av overforbruk og forurensning, bevaring av mangfoldet, integrering av turismen i lokal og nasjonal planlegging, understøttelse av den lokale økonomien, opplæring av medarbeidere til å handle ansvarlig, ansvarlig markedsføring samt overvåking og oppfølging av tiltak for å bøte på problemer som oppstår (Emmelin 1997).

Internasjonalt har mange organisasjoner og aktører understreket betydningen av at miljømessige hensyn må tillegges avgjørende vekt i turismeplanleggingen (World Tourism Organization and United Nations Environment Programme 1982, World Commission on Environment and Development 1987, World Tourism Organization 1989, World Tourism Organization 1990). Tilliten til at en hensiktsmessig planlegging kan avhjelpe miljøproblemene i kjølvannet av reiselivsutbygging er nedfelt i Haag-deklarasjonenes ordlyd: "... rasjonell

forvaltning av reiselivet kan på avgjørende vis bidra til vern og forsvarlig utvikling av det fysiske miljøet og kulturarven ...” (World Tourism Organization 1989).

Mange begreper er satt på en reiselivsutvikling som truer det lokale ressursgrunnet (hard turisme, *high impact*-turisme etc). En mykere, eller *low impact*-turisme, er løfterik fordi denne formen lettere vil kunne tilpasses lokale forutsetninger, inkludere lokale interesser i planprosesser og gi mer tilbake til lokalsamfunnet. Slike alternative turismeformer er gjerne blitt betraktet som mer skånsomme enn mer standardisert og storskalapreget, konvensjonell turisme. Men også alternative turismeformer er sett på med skepsis av enkelte forskere, blant annet fordi de bidrar til å åpne opp sårbare ressurser for turistmessig eksponering (Butler 1992).

Både i faglitteraturen, i utdanningsinstitusjoner, blant myndighetene, i reiselivsnæringen og i allmennheten har ønsket om en bærekraftig innretning på reiselivsutviklingen fått gradvis større oppmerksomhet og tilslutning.

Om forvaltningsregimer og -modeller

To begreper er sentrale i som bakgrunn for drøftinger av reiselivsplanlegging:

- *Forvaltningsregime* er vidt definert, og innholdet i dette begrepet vil blant annet være preget av forskjellige kulturelle tradisjoner og sosiale normer. For eksempel er allemannsretten et typisk skandinavisk regime, skjønt liknende prinsipper finnes i varierende grad også i noen andre land (Hammitt et al, 1992).
- *Forvaltningsmodell* er, slik begrepet er brukt i denne rapporten, en mer spesifikk tilnærming eller prosess som iverksettes for å løse konkrete problemer.

En planleggingsmodell er her å forstå som en type forvaltningsmodell, og de formålsrasjonelle planleggingsmodellene representerer, i alle fall i teorien, strukturerte prosesser. Ofte vil imidlertid reiselivsplanlegging i praksis være en vedvarende, inkrementalistisk (”små skritt”) og relativt fleksibel aktivitet (Inskoop 1991).

Mange ulike modeller, som til dels kan være nedfelt i lover og forskrifter, kan komme til anvendelse ved regulering av aktiviteter knyttet til rekreasjon og reiseliv. Plan- og bygningsloven har en sentral plass i norsk sammenheng, ved siden av friluftsløven, naturvernloven og kulturminneløven, men også andre lovbestemmelser er relevante (Miljøverndepartementet 1997B). Ettersom utfordringene i planleggingen hele tiden endrer seg, vil også de mer grunnleggende forvaltningsregimene (*tidsånden*) kunne endre karakter. Disse endringsprosessene kan i sin tur virke inn på hvorledes lovverk, modeller og tiltak blir utviklet, fortolket og iverksatt for å møte de problemene man står overfor.

Historisk sett har norske forvaltningsregimer og -modeller, gjennom ulike former for lovgivning og planleggingssystemer, herunder fylkesplaner, fylkesdelplaner og kommuneplaner (reguleringsplaner), vært ganske velegnede instrumenter for å bevare de verdiene som finnes i norske natur- og kulturlandskaper. For eksempel gir allemannsretten befolkningen fri tilgang til naturområdene, samtidig som den forutsetter en ansvarlig opptreden fra brukerne sin side (Miljøverndepartement 1993). Allemannsretten – retten til fri adgang til utmarks- og naturområder – er både sedvane og lovfestet i Norge. Men det forutsettes samtidig, innenfor dette forvaltningsregimet, at atferden ikke skal føre til skade på naturen eller forstyrre andres bruk av de samme områdene (Reitan 1994). Allemannsretten inneholder altså også begrensninger i bruken av naturen. I tillegg gir ulike vernebestemmelser og reguleringer gjennom plansystemet myndighetene muligheter for å forhindre etablering av uheldig infrastruktur og introduksjon av potensielt ødeleggende virksomheter i sårbare områder.

Wolfe (1989) skisserer tre brede styringsprinsipper som sammenfaller med regimebegrepet: Privat sektor, offentlige myndigheter (stat, fylke, kommune) og allmennheten (det sivile samfunn). En økt anvendelse av den private sektor kan for eksempel innebære økt kontrollutøvelse gjennom den private eiendomsretten etter mønster fra Storbritannia og Nord-Amerika, hvor grunneiere tradisjonelt har bestemt adgangsrettigheter for brukere. Anvendelse av virkemidler gjennom offentlig sektor vil kunne innebære flere reguleringer, slik som for eksempel en innskjerping av bestemmelsene i friluftsløven av 1957 og/ eller strengere regulering av lokal arealdisponering. Økt mobilisering av allmennhetens ansvar vil kunne være å styrke de besøkendes (borgernes) kunnskaper og årvåkenhet gjennom opplæring og veiledning. I mange land har den tiltakende utnyttelsen av naturområder for rekreasjonsformål ført til en relativ reduksjon i vektleggingen av opplæring og veiledning av allmennheten. Trenden har i de senere år gått mer i retning av tiltak gjennom privat sektor og mer aktiv regulering fra offentlige myndigheter. Likevel kan det meget vel tenkes at mer vekt på informasjon, veiledning og opplæring vil være aktuelle tiltak i norsk sammenheng.

Krav til planleggingen

Målsettingen om et miljømessig bærekraftig reiseliv stiller krav til planleggingen på ulike nivåer i de enkelte land; nasjonalt, regionalt, kommunalt og helt lokalt (på det aktuelle fysiske stedet). På det nasjonale nivået er ulike lovbestemmelser innført for å verne og beskytte naturkvaliteter og kulturverdier. På det regionale nivået er virkemidlene i Norge først og fremst knyttet til fylkesplaner, og Plan- og bygningsloven åpner for at kommunene selv kan godkjenne arealdelen i kommuneplanene – noe som gir kommunenivået stor innflytelse på forvaltningen av naturressursene (Reitan 1994). Reiselivsnæringen, som utvikler og markedsfører natur- og kulturbaserte reiselivsprodukter, bør selvsagt være en viktig aktør i planprosessen – ved siden av andre berørte lokale brukerinteresser, som grunneiere, allmennheten i lokalsamfunnet med videre.

På det helt lokale stedsnivået – der hvor natur- og kulturattraksjonene er lokalisert – er det viktig at myndigheter, næringsutøvere, lokale foreninger med videre mobiliseres i planprosessene. Her vil også profesjonelle aktører kunne ha en avgjørende rolle når det gjelder bygningsvern, utforming av design, innpassing av

fysiske anlegg og gode løsninger for landskapsvern. Endelig er de tilreisende turistene gjennom sin bruk av de samme ressursene et viktig ledd å ta hensyn til. Alle disse interessene er del av et helhetlig system og kan på ulike måter, direkte eller indirekte, gi premisser for reiselivsplanleggingen.

Det ser ut til å være en trend at sterkere krav til designutforming av turiststeder, landskapselementer og bygningsmiljøer vokser frem: I følge Gunn (1994B) representerer større vektlegging av stedskonstruksjon (*placemaking*) en kreativ tilpasning av et steds karakteristika i relasjon til nye brukere av stedet, det vil si de tilreisende. Dette i motsetning til konvensjonelle storskalasatsinger, som lett kan ødelegge et steds fysiske karakter og dermed den mening som tillegges stedet. En ny bevissthet omkring stedskonstruksjon kan bidra til å styrke steders autentiske egenart og tilfredsstillende estetiske krav.

Mer om spesifikke planleggingsmodeller og -teknikker

Toleransenivå (*carrying capacity*) er tidligere en mye brukt betegnelse i litteraturen for hvor mye turisttrafikk et område tåler (Eriksen og Haukeland 1982, Haukeland 1984). Toleransenivåbegrepet er imidlertid nokså elastisk og dynamisk, fordi ideologier og problemoppfatning utvikler seg over tid. Murphy (1985) hevder at begrepet er problematisk fordi en slik normativ tilnærming gir få konkrete anvisninger på hvorledes man skal identifisere problemer og årsaks-sammenhenger. Dessuten vil persepsjonen av problemene og situasjonsforståelsen varierer mellom ulike interesser (Barkham 1973). Det er også vanskelig å overføre erfaringer direkte fra ett område til et annet (Williams and Gill 1991). Ulike landskapstyper har åpenbart ulik grad av robusthet overfor turistmessig påvirkning. De kritiske innvendingene går også på at begrepet er svært upresist og ofte mangler spesifikke kriterier (Lindberg, McCool og Stankey 1997). Likevel kan begrepet være fruktbart fordi det er en intuitivt forståelig metafor, og fordi det angir et sterkere miljøfokus i planleggingen.

Inskeep (1991) har på tross av de nevnte vanskelighetene forsøkt å operasjonalisere kriteriene for bestemmelse av toleransenivå. Han mener at når det gjelder de fysiske aspektene ved begrepet, er det snakk om å definere akseptable grenser for visuell påvirkning og trengsel, nivåer for luft-, vann- og støy-forurensning, påvirkning av flora og fauna med videre. Disse grensene kan fastsettes av stedlige interesser, men gjerne suppleres med de besøkendes oppfatninger. En mye diskutert dikotomi går mellom dem som ønsker mest mulig fred og uforstyrret naturopplevelse, gjerne kalt purister eller romantiske naturdyrkere, og de som har høy toleranse for andre turisters nærvær og som gjerne ønsker sterkere grad av tilrettelegging og komfort omkring naturattraksjonene (Jacobsen 1997). Hvilke interesser som skal tilgodeses her, er naturligvis et kontroversielt spørsmål; en mer elitepreget problemforståelse kan lett komme i et motsetningsforhold til hva majoriteten av turistene anser som akseptabelt eller ønskelig.

Som tidligere nevnt vil man kunne argumentere for at snarere enn å fastlegge nivågrenser for antallet tilreisende, bør man se på virkningene, som like mye er bestemt av andre faktorer; lokaliseringen av turister, bruksmønsteret, turistatferden med videre. "Grenser for akseptabel forandring" (*Limits of acceptable change - LAC*) er en metode som setter opp kriterier for akseptabel eller ønskelig

ressursutnyttelse ut fra kunnskap om sammenhengen mellom naturforhold og turistenes bruksmønster. I tillegg til å fastlegge ressursbetingelsene, er LAC også en teknikk for å håndtere interessekonflikter i forbindelse med reiselivsutvikling (Sidaway 1995). Ved å la ulike brukerinteresser komme sammen for å definere et områdes kvaliteter og grensene for påvirkning, kan det utvikles en konsensus basert på aktiv involvering og medvirkning. Dermed kan gjensidige tillitsforhold utvikles og konflikter forebygges. Endring er et annet viktig element i denne tilnærmingen; både økologiske og sosiale forhold endrer seg over tid, og derfor er det viktig med en kontinuerlig oppfølging og konsekvensvurderinger. Dialog bør finne sted mellom partene for å definere om grensene overskrides, og hvilke tiltak som bør iverksettes.

Andre teknikker er basert på soneringsprinsipper (*Recreation opportunity spectrum* - ROS). ROS-modellen er mye brukt i naturområder i USA siden 1970-årene, og denne teknikken er også utprøvd på Svalbard i Norge (Kaltenborn og Emmelin 1993). Basis i modellen består i å beskrive hvilke rekreasjonstyper og aktiviteter som vedlikeholdet av ressursbetingelsene gir rom for – innenfor ulike soner i et naturområde. Tanken er at forskjellige menneskers behov kan tilgodeses ved et variert tilbud om aktiviteter og opplevelser innenfor akseptable rammer. Den primære fokuseringen ligger altså ikke på adgangsbegrensninger i seg selv, men på hvilke tiltak som er nødvendige for å opprettholde ressursgrunnlaget i de forskjellige sonene. Kriterier for akseptabel miljøpåvirkning, og overvåkingen av miljømessige konsekvenser, er likevel også her like mye preget av politikk-utforming og normative målsettinger som av vitenskapelig påvisning av miljøkonsekvenser (Kaltenborn 1996).

Peterson og Lime 1979 (sitert etter Reitan 1994) skiller mellom direkte og indirekte forvaltningsstrategier. Direkte metoder er ment å virke direkte på turistenes handlinger (for eksempel reelle hindringer for ferdsel gjennom reguleringer i form av kvoter, billettsystemer med videre), mens indirekte strategier er tenkt å påvirke turistenes valg. Informasjon om alternative aktiviteter på andre og mindre belastende steder kan være et eksempel på en indirekte forvaltningsstrategi, der man tar sikte på å stimulerer brukerne til en alternativ og mer miljømessig skånsom atferd. En annen type teknikk kan være tiltak som retter seg direkte mot forbrukerleddet. Miljømerking av naturbaserte reiselivstilbud er et eksempel på dette, basert på for eksempel minimumskrav til miljøstandard, miljøindeks basert på poengsystemer, eller miljødeklarasjon på ulike reiselivsprodukter (Emmelin 1997).

Man kan altså tenke seg et vidt spekter av relevante tiltak, fra ferdselsforbud, begrensninger og tilrettelegginger til opplæring og opplysningstiltak, for å skåne sårbare områder (Hendee og Lucas 1992, sitert etter Reitan 1994). Mange forskjellige planprinsipper kan brukes for å forebygge og redusere negativ påvirkning. Emmelin (1997) lister opp en rekke tiltak, som spredning av bruk for å avlaste belastede områder, konsentrasjon for å beskytte kvaliteter andre steder, styring av aktiviteter (for eksempel forbud mot visse aktiviteter), kanalisering av aktiviteter til bestemte områder, teknisk tilrettelegging av infrastruktur som i praksis begrenser atkomst med videre.

Systemet for reiselivsplanlegging er, som det fremgår, relativt stort og mangesidig, og det stiller planleggingen overfor en rekke problemstillinger og

utfordringer når det gjelder samordning av prosesser og tiltak. Ved siden av å presentere spesifikke modeller, diskuterer denne rapporten også de bredere regimer, det vil si kulturelle tradisjoner, sosiale normer og verdigrunnlaget som preger tilretteleggingen for rekreasjon i naturområder. Med hensyn til planlegging er det viktig på finne frem til metoder for et effektivt og formålstjenlig samarbeid mellom ulike aktører som er involvert; turistene selv, reiselivsnæringen, natur- og kulturforvaltere, grunneiere, lokalsamfunnet og befolkningen i alminnelighet. Som påpekt av Grønnevet et al. (1996), eksisterer det et stort behov for et godt fungerende samspill mellom ulike berørte interesser, og i særlig grad mellom offentlig og privat sektor, for å oppnå en effektiv planlegging og forvaltning med tanke på å realisere en ønsket bærekraftig utvikling.

Rapportens oppbygging

Internasjonalt er det altså arbeidet mye ulike reguleringsformer og planleggingsteknikker, og utenlandske tilnærminger og erfaringer, og deres relevans for norske forhold, er derfor drøftet i den første delen av denne rapporten. Ulike land har imidlertid varierende utgangspunkt i form av særegne historiske, kulturelle, befolkningsmessige, økonomiske, forvaltningsmessige og juridiske forutsetninger og tradisjoner, som må tas med i vurderingene av hvor egnet de kan være for å løse spesifikt norske problemer på dette området. Verktøy som har vært utviklet i en nordamerikansk kontekst og delvis videreutviklet i Australia, legger vekt på måling av faktiske problemer og utvikling av standarder for konfliktløsning. Relevansen av disse modellene for norske forhold diskuteres i denne rapportens del 1.

Bygdeturisme er fokusert i den andre hoveddelen. Denne drøftingen legger til grunn et bredt perspektiv på hva som menes med bærekraftig turisme, der hensynet til de berørte lokalsamfunnene er tillagt stor vekt. Dette bygger på en forståelse av at turismeutviklingen bør bidra til økonomisk fremgang for lokalbefolkningen, positive sosiale og kulturelle effekter i lokalsamfunnet foruten ivaretagelse av naturmiljøet (Müller 1997). For mange perifere områder kan lokalt tilpassede reiselivsaktiviteter, som utvikler seg i gjensidighet med andre tradisjonelle næringer, bidra til å sikre fortsatt livskraftige bygdemiljøer. I England er det lagt vekt på å utvikle bygdeturismen innenfor en helhetlig planleggingsramme, og England er derfor valgt ut som eksempel i denne andre delen. Mens planleggingen tidligere var fragmentert, forsøker en nå å ivareta de ulike interessene og hensynene i en integrert, overbyggende strategi. Også velferdsmessige mål for hele samfunnet inngår i denne helhetstenkningen, der det legges vekt på å sikre tilgangen til bygdeturismeprodukter for alle deler av befolkningen.

Rapportens tredje del belyser betingelsene for holdbar ressursforvaltning i forhold til friluftsliv og naturbasert turisme i Norge. Søkelyset rettes mot den delen av det norske naturforvaltningssystemet som har særlig betydning for utviklingen av naturbasert reiseliv i Norge. Bildet som avtegnes er nokså komplisert, der flere ulike samfunnssektorer og forvaltningsnivåer er tildelt ulike funksjoner, myndighet og ansvar innenfor forvaltningen. Det er også et sett av tilhørende lover som er av betydning for regulering av ferdsel i utmark og naturområder. De rettighetene og pliktene som er nedfelt i allemannsretten, som har en sterk stilling

i Skandinavia, er et viktig forvaltningsregime i forhold til det utøvelsen av friluftsliv og naturbaserte reiseliv. Videre er reiselivsinteressenes muligheter for å øve reell innflytelse i planprosesser drøftet. Det er også tatt med eksempler og erfaringer fra Sverige i denne siste delen av rapporten.

Referanser

- Barkham, J.P. 1973
"Recreational carrying capacity: a problem of perception". *Area* 5, 218-222
- Butler, Richard 1992
Alternative tourism: The thin edge of the wedge. I V. L. Smith and W. R. Eadington (red): *Tourism alternatives: potentials and problems in the development of tourism*. Chisester
- Emmelin, Lars 1997
Turism – friluftsliv – naturvård: Ett triangeldrama. Mitthögskolan. Institutionen för Turismvetenskap. Östersund
- Eriksen, Tore og Jan Vidar Haukeland 1982
Toleransenivå for reiseliv i lokalsamfunn. TØI-rapport. Oslo
- Grønnevet, Kjell et al. 1996
Reiseliv, natur og miljø. Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Nærings- og energidepartement.
- Gunn, Clare 1994A
Tourism planning: basics, concepts, cases. New York
- Gunn, Clare 1994B
Environmental design and land use. I J. R. Brent Ritchie and Charles Gouldner: *Travel, tourism and hospitality research. A handbook for managers and researchers*. 2nd ed.
- Hammit, William E., Kaltenborn, Bjørn P. og Vistad, Odd. I., Emmelin, Lars og Teigland, Jon 1992
Common Access Tradition and Wilderness Management in Norway: A Paradox for Managers. *Environmental Management* 16:149-156.
- Hammit, W. E. and Cole, D. N. 1987
Wildland recreation: Ecology and management. New York
- Haukeland, Jan Vidar 1984
Sociocultural impacts of tourism in Scandinavia. *Tourism Management* (5) 207 -214
- Haukeland, Jan Vidar og Arvid Viken 1997
Miljø og turisme - et dilemma. I J. K. Steen Jacobsen og A. Viken (red.) *Turisme: Fenomen og næring*. Oslo.
- Haukeland, Jan Vidar og Willy Mo 1990
Tyngre reiselivsutvikling i lokalsamfunn. *Plan og arbeid* 3/ 4 90
- Hendee, J. C. and R. C. Lucas 1984
Police state wilderness: a comment on a comment. *Journal of Forestry*. Vol 100: 101- 110
- Inskeep, Edward 1988
Tourism planning: An emerging specialisation. *Journal of the American Planning Association*. Vol 54, no 3, pp 360 – 372.

- Inskeep, Edward 1991
Tourism planning: an integrated and sustainable development approach. New York.
- Jacobsen, Jens Kristian Steen 1997
Turismeattraksjoner. Teoretisk forståelse og praktisk tilrettelegging. TØI-rapport 352. Oslo
- Kaltenborn, Bjørn P. 1996
 Tourism in Svalbard: Planned Management or the Art of Stumbling Through? I M. F. Price (red.). *People and Tourism in Fragile Environments*.
- Kaltenborn, Bjørn P. og Lars Emmelin 1993
 Tourism in the high north: management challenges and recreation opportunity spectrum planning in Svalbard, Norway. *Environmental Management* Vol 17, No 1, pp 41 - 50
- Knight, R. L. og Gutzwiller, K. J. (red.) 1995
Wildlife and recreationists: Coexistence through management and research. Washington, DC: Island Press.
- Lang, Reg 1988
 Planning and integrated Development". In F. W. Dykeman: *Integrated rural planning and development*. Sackville, New Brunswick
- Liddle, M. 1997
Recreation ecology: The ecological impact of outdoor recreation and ecotourism. London: Chapman and Hall.
- Lindberg, K., McCool, S. and G. Stankey 1997
 Rethinking carrying capacity. *Annals of Tourism Research*, Vol 24, No 2, pp 461-465
- Miljøverndepartement 1993
Friluftsloven: Hva loven tillater og forbyr.
- Miljøverndepartement 1997A
 St meld nr 58: *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling: Dugnad for framtida*.
- Miljøverndepartement 1997B
Om lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16. Rundskriv T-6/97.
- Murphy, Peter E. 1985,
Tourism. A community approach. London
- Müller, Hansruedi 1997
 The Thorny Path to Sustainable Tourism. I L. France (red.) *The Earthscan Reader un Sustainable Tourism*. London: Earthscan Publications Ltd
- Peterson, G. L. og Lime, D. W. 1979
 People and their behavior: A challenge for recreation management. *Journal of Forestry*. Vol. 77/6: 343-346.
- Pigram, J. J. 1992
 Alternative tourism: Tourism and sustainable resource management. I V.L. Smith and W. R. Eadington (red): *Tourism alternatives: potentials and problems in the development of tourism*. Chisester
- Rees W. E. 1989
Defining sustainable development. CHS Research Bulletin. University of British Columbia., 3.

- Reitan, Jorunn 1994
Naturvern - Friluftsliv - Turisme: Konflikter i planlegging og forvaltning. NIBR Rapport 1994:19.
- Sidaway, R. 1995
Managing the impacts of recreation by agreeing the limits of acceptable change. In G. J. Ashworth and A G. J. Dietvorst (red.): *Tourism and spatial transformations*. Wallingford.
- Stanley, D. 1991
"Synthesis of work shop sessions" - *tourism-environment- sustainable development: An agenda for research*. Proceedings of the Travel and Tourism Research Association Canada Conference. October 17 – 19. Hall, Quebec.
- Williams P. W. og A. Gill 1991
Carrying capacity management in tourism settings: a tourism growth management process. Simon Fraser University, British Colombia
- Wolfe, A. 1989
Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation. Berkeley: University of California Press
- World Commission on Environment and Development (WCED) 1987
Our Common Future. Oxford: Oxford University Press
- World Tourism Organization and United Nations Environment Programme 1982
Joint declaration between World Tourism Organization and United Nations Environment Programme. Madrid
- World Tourism Organization 1980
Manila Declaration. Madrid
- World Tourism Organization 1989
The Hague Declaration on Tourism. Madrid

1 Management Planning for Nature Recreation/Tourism

Sustainable tourism and related concepts imply that tourism generates a favourable balance of impacts (economic, social/cultural, and ecological/environmental). Though this favourable balance can be pursued by industry self-regulation and responsible consumption on the part of visitors (Teigland and Holden 1996), it is recognized that public sector management of tourism, as with other industries, is an important means for achieving sustainable tourism objectives. Such management is becoming increasingly important in natural areas around the world given recent changes in visitor numbers and activities (e.g., use of mountain bikes), as well as in societal objectives (e.g., desire to promote commercial opportunities in tourism).

In Norway, there has also been increasing concern about the experiential and environmental impacts of visitation. This concern stems in part from increased visitor numbers, diversity in visitor origins and preferences (e.g., increasingly urban and/or foreign), and diversity in activities (e.g., snowboarding, snowmobiling and mountain biking) (Miljøverndepartementet 2001, Teigland 2000, Vorkinn 2001). Such trends can be expected to continue given the Norwegian Tourist Council's use of nature in its overseas marketing and branding strategy.

These changes challenge the traditional Norwegian approach to management of natural areas, which is based on open access (allemannsrett), important roles for non-governmental organizations like Den Norske Turistforening (DNT), and limited governmental intervention. Nature is often viewed as a geographic and conceptual space that does not require governmental management. However, management often is necessary to retain the character of natural areas because visitors and their activities can endanger that character.

This report is based on the premise that, as in other countries, the qualities of Norwegian natural areas can be threatened by visitation, and that increased numbers and types of visitors can also affect the traditional Norwegian recreation experience. Other countries have evaluated and implemented management models to maintain desired qualities, both in the natural environment and in the visitor experience. Maintaining these qualities is important not only in their own right, but also because they are necessary for a healthy tourism industry. As Nærings- og handelsdepartementet (1999:10) notes:

Reiselivsnæringene i Norge er i stor grad basert på gode miljøkvaliteter som lite forurensede omgivelser og attraktive natur- og kulturmiljøer. Den økende miljøbevisstheten i markedene for norsk reiseliv innebærer en stor utfordring i så måte. Det er grunnleggende at den videre utviklingen i reiselivet skjer innen rammen av en forsvarlig forvaltning av natur- og kulturminneressurser.

The purpose of this report is to discuss management models and their relevance to Norway. Within that context, this report addresses the following questions:

- What management models have been applied elsewhere, and why?
- What models have been applied in Norway?
- What are the prospects for future applications in Norway?

The Norwegian applications are presented relatively briefly given the accessibility of further documentation within Norway. Two applications from Australia are described in greater detail.

“Management” is often used to refer to specific management actions (*tiltak*, such as interpretation or restricting access). Such actions are discussed in many reference sources.¹ This report focuses on models that are used as management planning tools, including approaches like the recreation/tourism opportunity spectrum (ROS/TOS) and the limits of acceptable change (LAC) system. Such tools are applied within broader legislative or cultural contexts, such as *allemannsrett*.²

Though tourism and recreation each have several different definitions, and often are used to designate different activities, they overlap substantially, especially in the present context. Therefore, these terms are used interchangeably here. A key focus of this report is on the impacts of visitation, and these impacts often will be the same regardless of visitor origin (with origin being one basis for differentiating between the two groups). Where impacts are likely to be dependent on visitor origin or other differentiating characteristics, this is noted. The focus does not include cabins, and the recent expansion in their construction. Nonetheless, the issues and management models discussed here are also potentially relevant in that context.

1.1 Why Apply Management Models? The Impacts of Recreation and Tourism

Historically, recreation in Norway and in many other countries has developed in a largely *laissez-faire* manner, with informal regulation through systems such as *allemannsretten*. It is therefore appropriate to ask why one should depart from this

¹ E.g., Cole et al. (1987), Hammitt and Cole (1998), and Manning (1999); within the Scandinavian context, see Emmelin (1997), Vistad, Kaltenborn, and Aas (1996), and Vistad and Vorkinn (1995).

²The focus is not on general planning and management processes, either at the site or regional level, but on processes implemented specifically to address tourism-related issues. In some cases, these processes contribute to, or form a component of, more general processes. For example, the VIM application in Nøtterøy and Tjøme described below was part of the local coastal zone plan. Nor is the focus on land use planning in terms of deciding whether a site should be designated as protected, though the zoning approaches described below deal with land use planning at the sub-site level.

status quo and move toward a greater management presence, including the implementation of management models. With a focus first on the international (primarily US) literature and then on the Norwegian context, increasing visitor numbers and other changes motivate such a departure from the historic approach. These changes have led to concern that visitation generates unwanted impacts either on the experience of other visitors (experiential impacts, often called social impacts within the recreation literature) and/or on the natural environment (environmental or ecological impacts, often called resource impacts).

As used here, experiential impacts refer to the effects of visitors on each other. Though these effects can be positive, such as a lone hiker feeling safer knowing that others are in the area, they are often negative. These effects can arise either from the activities of other visitors or simply from their presence. For example, hikers may experience conflict with mountain bikers if the activities of these bikers are viewed by hikers as unsafe or inappropriate for the area. On the other hand, hikers may experience crowding from the mere presence of other hikers rather than because of anything they do.

Manning (1999) summarizes experiential impact issues and research in the international, especially US context, with the two main issues being crowding and conflict. Concerns with crowding were expressed as early as the 1930s, though concentrated attention to the issue did not occur until after the expansion in recreation participation in the 1950s and 1960s. The basic concept is that increasing levels of visitor use will, at some point and to varying degrees, lead to a reduction in visitor enjoyment of the experience. However, though visitors often report perceptions of crowding, these perceptions have been largely unrelated (statistically) to reported satisfaction with the experience. This finding challenges the basic satisfaction model and has led to the development of an expanded model, illustrated in Figure 1 (Fig 5-4 from Manning 1999).

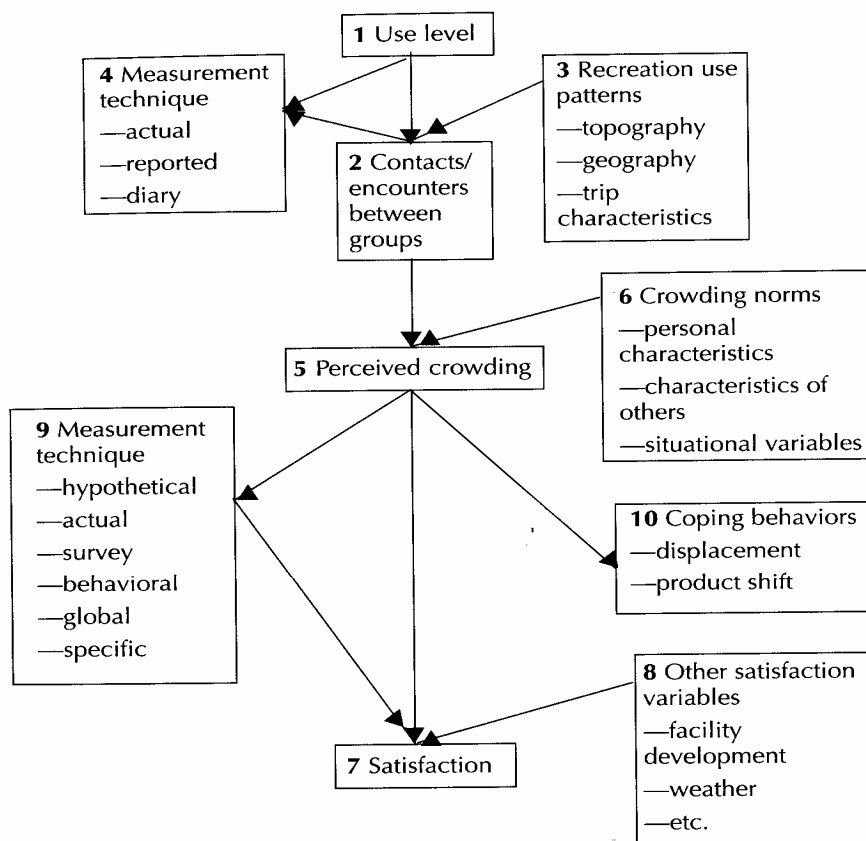


Figure 1: A model of the relationship between crowding and satisfaction in outdoor recreation, illustrating how several factors beyond simply level of use affect satisfaction (Fig 5-4 from Manning 1999).

As the boxes and arrows indicate, there are many intermediaries between the level of use and reported satisfaction. Reading down the middle column, the level of use will affect, but not be perfectly correlated with, the number of contacts. In turn, the relationship between contacts and perceived crowding will be affected by crowding norms. For example, visitor preferences and expectations can explain more of the variation in perceived crowding than does actual use level. Next, visitors who perceive high levels of crowding may undertake coping behavior, such as “displacing” to another recreation site; these visitors may then be replaced by those who are more tolerant of crowding. Lastly, satisfaction is complex, both in terms of the factors that affect it and in how it is measured. For example, the level of facilities, weather, and other factors beyond perceived crowding typically affect satisfaction.

Given these considerations, it is difficult to reach strong conclusions about the importance of crowding and how much management effort should be put into reducing it. Nonetheless, studies to date suggest that crowding is a problem in many locations, particularly during certain times (e.g., weekends and holidays). Moreover, management intervention can affect several of the boxes in the figure without reducing overall use levels, such as through spreading use spatially and/or temporally, and grouping relatively homogenous users (e.g., visitors seeking solitude should be segregated from large groups).

Related to crowding is the concept of conflict, in which one type of recreationist dislikes encountering another type. For example, an early study in Minnesota in the US found that canoeists were relatively tolerant of meeting other canoeists, but disliked meeting motor boaters. Often, there is asymmetric conflict, with, for example, motor boaters being more tolerant of encountering canoeists than vice versa. Recent expansion in the forms of recreation, such as use of mountain bikes, is expected to increase recreation conflict.

Manning's conflict model is shown in Figure 2 (Figure 9.1 in Manning 1999). The four left boxes are based on the work of Jacob and Schreyer (1980) and include activity style (personal meanings of the activity), resource specificity (significance attached to a specific recreation resource), mode of experience (extent to which the visitor is focused on the environment), and lifestyle tolerance (tendency to accept lifestyles other than one's own). The extent to which sensitivity to conflict causes diminished satisfaction is mediated by several other factors, including goal interference and whether visitors engaged in coping behavior (e.g., adapt to the conflict stimulus).

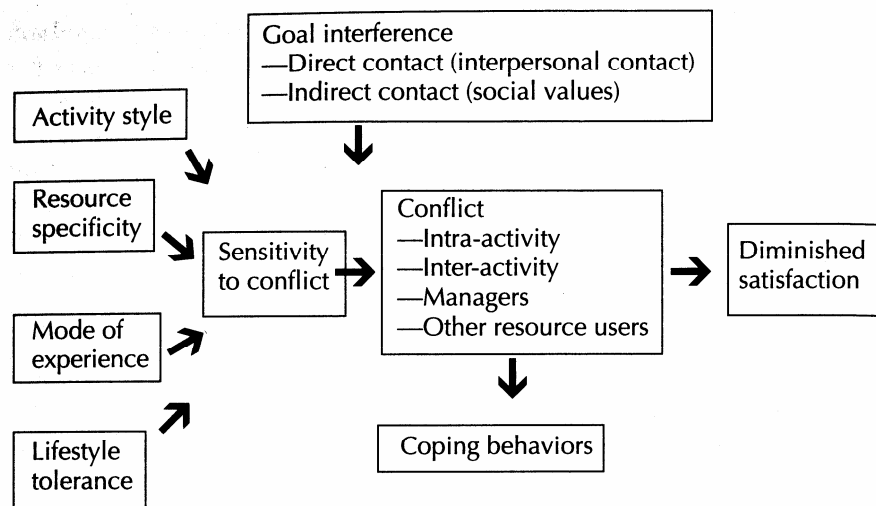


Figure 2: A model of the relationship between conflict and satisfaction in outdoor recreation, illustrating how satisfaction is affected by personal factors (Figure 9.1 from Manning 1999).

Goal interference can involve direct contact, indirect contact, or both. As described by Manning (1999:203), "[d]irect contact refers to the overt behavior of others that is seen to interfere with one's goals. Indirect contact can refer to the simple presence (seen or unseen) of undesirable outgroups or artifacts of such groups, including associated environmental impacts." For example, if a cross-country skier is forced to leave the trail to make room for a snowmobiler, this would be direct contact likely leading to conflict perceived by the skier (the snowmobiler probably would not perceive conflict). However, even if the skier does not physically encounter a snowmobiler, she may perceive conflict if 1) she knows that snowmobiling is allowed in the area, and 2) she feels that snowmobiling is not an appropriate use of the area and/or that snowmobiling disturbs wildlife.

As with crowding, one management response to conflict is to group homogenous

users together and to segregate them from conflicting uses. However, educational programs can also be effective, either through establishing basic etiquette that might lessen conflict or by increasing tolerance for other types of users and activities. This approach can be particularly useful when the conflict is due to indirect contact or differences in social values.

Before turning to environmental impacts, it is worth repeating the role of personal values and norms. As indicated by "personal characteristics" in the crowding model and "sensitivity to conflict" in the conflict model, two individuals may undergo the same experience, yet perceive very different levels of crowding or conflict. Moreover, the perceptions of these individuals may differ greatly from those of managers. Therefore, effective management of experiential issues requires understanding of visitor perceptions and preferences, and how they vary across individuals and user groups. Visitor surveys play a key role in this regard.

There has also been significant research regarding the environmental impacts of recreation (Hammit and Cole 1998, Liddle 1997, Vistad, Kaltenborn, and Aas 1996). A few key points arise from the research and discussion of these impacts. First, there is the reminder that ultimately the level of impact that is acceptable is a social and political issue, not an environmental one. This is especially true in the case of recreation, which rarely threatens the existence of species or ecosystems. Second, impacts tend to be localized along paths and in camping areas, which typically comprise only a small part of the total natural area. Thus, relative to conservation goals and the impact of other industries (e.g., agriculture or forestry), tourism's impact typically will be minor.

Third, environmental change from tourism, and the recovery from that change, varies across the variables of interests (e.g., water quality versus vegetation versus wildlife, as well as across species of vegetation and wildlife). Nonetheless, it is common that change occurs relatively quickly at low levels of use, but then plateaus. This implies that use generally should be concentrated, which can be at odds with the implications of crowding and congestion (that use should be dispersed). Fourth, there often is a discrepancy between the change that visitors notice (e.g., more litter) and the change that is important ecologically (e.g., soil erosion). This tendency of visitors to place a higher weight on aesthetic or functional values than on environmental values means that the "tourism will protect nature because it is part of the tourism product" argument will not always hold true in reality. Likewise, it is a reminder that some "environmental" issues revolve much more around social norms than around ecological change. The above points are, by necessity, generalizations, and it should be stressed that each case needs to be evaluated within its particular context.

1.2 Zoning-Based Models (ROS and Its Derivatives)

A natural response to crowding and conflict is to separate visitors, and especially visitors that are potentially in conflict. Zoning not only allows managers to separate visitors, but also to match them to their desired experiences. There has long been diversity in desired experiences in the US outdoor recreation context, and managers have responded by trying to provide diverse opportunities

(Manning 1999). Various zoning systems exist, but perhaps the most widely developed and used is the Recreation Opportunity Spectrum (ROS). ROS rests on the concept of hierarchical demand for outdoor recreation. That is, people have various *motivations* for participating in outdoor recreation, with examples being risk taking, challenge, or physical exercise. Participation involves specific *activities*, such as wilderness hiking, in specific *settings*. The settings are environmental (e.g., rugged terrain), social (e.g., few people), and managerial (e.g., no restrictions). At the most fundamental level, participation generates *benefits*, notably personal benefits like enhanced self-esteem, but also social, economic, or environmental benefits.³

In the Recreation Opportunity Spectrum (ROS), the focus is on providing opportunity classes that differ in their settings and associated activities, and thus differ in the experiences and motivations consistent with each class. For example, the “primitive” class is characterized by (Hendee, Stankey, and Lucas 1990):

- An area characterized by an essentially unmodified natural environment.
- Fairly large in size.
- Interaction between users is very low.
- Evidence of other uses is minimal.
- Area is managed to be essentially free from evidence of human-induced restrictions and controls.
- Motorized use within the area is not permitted.

The “semiprimitive nonmotorized” class is:

- An area characterized by predominantly natural or natural-appearing environment.
- Moderate-to-large size.
- Interaction between users is low.
- Evidence of other users is often present.
- Area is managed in such a way that minimum onsite controls and restrictions may be present, but are subtle.
- Motorized use is not permitted.

Such classes are suited to providing wilderness experiences. Of course, zoning can be taken to more refined levels, such that the primitive zone may, for example, have subzones for pristine, primitive, and portal areas (Hendee, Stankey, and Lucas 1990:209).

Zoning can also be undertaken at various spatial levels including sub-park, park,

³ROS was developed simultaneously by Driver and Brown (1978) and Clark and Stakney (1979). Though the two approaches differ somewhat, for present purposes they are treated as one.

and regional levels. Larger spatial levels allow for provision of diverse opportunities even though specific sites (e.g., individual parks) may offer relatively little diversity (Manning 1999). For example, Watson (1997) describes how parks in south western Australia were grouped according to level of existing/potential facility development versus major wilderness potential. Although there was “community pressure for a ‘bit of everything’ in each separate area,” such grouping at the regional level allowed for specialization at the park level (Watson 1997:7).

As noted by Manning (1999), the Recreation Opportunity Spectrum (ROS) can be used in various ways, though perhaps most commonly it is a planning and allocation tool. A natural extension of such a function is that ROS assists development of specific management objectives, indicators, and standards for each of the different settings that are specified in an ROS plan. For example, the standard for an indicator of contacts with other recreationists would be much lower in a primitive setting than in a modern setting. Thus, ROS served as a natural stepping-stone to Limits of Acceptable Change (LAC) and related models, described below.

As with many recreation models, ROS was developed in the US, but then adopted and adapted over time for use in other countries with different natural environments, as well as recreation/tourism, cultural, and administrative contexts. For example, ROS has been widely applied in Australia (Smith and Lipscombe 1999), where it continues to be adapted (see below). Butler and Waldbrook (1991) discuss application of ROS in the case of tourism in Canada’s Western Arctic. The tendency toward increasing commercialization of nature and adventure tourism in wilderness areas is a key motivation for broadening ROS into what they call the Tourism Opportunity Spectrum (TOS) in order to reflect the tourism context, including marketing and distribution channels, as well as interaction with host communities.

1.3 Management-by-Objectives Models (Limits of Acceptable Change (LAC) and Its Derivatives)

As early as the 1930s, there were calls to keep recreation use within US wildernesses “within the carrying capacity” (see Manning 1999 for an overview). The concept of carrying capacity had been borrowed from range and wildlife management, and, over time, expanded to include not only environmental aspects, but also experiential and managerial aspects of recreation in natural environments. However, it was eventually realized that the traditional carrying capacity approach was inadequate to deal with the problem of recreation impacts.

These inadequacies are many (Manning 1999; Lindberg, McCool and Stankey 1997), but a key issue is that there are different perspectives regarding which impacts are acceptable and desirable, and this highlights the inherently subjective nature of the management issue. Some authors (e.g., Manning 1999; Shelby and Heberlein 1996) retain the carrying capacity terminology, but expand the process of applying it to include both subjective (prescriptive) and objective (descriptive)

components. The subjective component involves determining which impacts are acceptable, while the objective component involves identifying the level of use that falls within acceptable impact levels. Other authors (e.g., Stankey et al. 1985) have avoided the term and have focused instead on concepts like “limits of acceptable change” and “desired conditions.”

Given that the concept of carrying capacity has evolved to include the subjective component, the debate over terminology may only be semantic. Indeed, Manning (1999) argues that the term will (and, implicitly, should) remain, citing the many US laws that refer to it. However, there remains the danger that the term facilitates simplistic conceptions of the issue on the part of many people, a problem exacerbated by the fact that many involved in protected area management have been trained in a resource management setting that may define the term in a traditional (and simplistic) manner.

In any case, there has been a move beyond simplistic notions of carrying capacity toward the development and implementation of management models that address the subjective nature of the problem. They also generally build off ROS concepts insofar as they recognize that the acceptability of impacts will vary from area to area, depending on the setting that is being provided, variations in ecological susceptibility to impact, and other factors.

These management models are based on the generic “management by objectives” (MBO) process. The following table (Table 4-1 in Manning 1999) lists the components of the three main management models used in the US – Limits of Acceptable Change (LAC), Visitor Impact Management (VIM), and Visitor Experience and Resource Protection (VERP) (c.f., McCool and Cole 1997).

Limits of Acceptable Change (LAC)	Visitor Impact Management (VIM)	Visitor Experience and Resource Protection (VERP)
Step 1. Identify area concerns and issues	Step 1. Preassessment database reviews	Element 1. Assemble an interdisciplinary project
Step 2. Define and describe opportunity classes	Step 2. Review of management objectives	Element 2. Develop a public involvement strategy
Step 3. Select indicators of resource and social conditions	Step 3. Selection of key impact indicators	Element 3. Develop statements of primary interpretive themes
Step 4. Inventory resource and social conditions	Step 4. Selection of standards for key impact indicators	Element 4. Analyze park resources and existing visitor use
Step 5. Specify standards for resource and social indicators	Step 5. Comparison of standards and existing conditions	Element 5. Describe a potential range of visitor experiences and resource conditions
Step 6. Identify alternative opportunity class allocations	Step 6. Identify probable causes of impacts	Element 6. Allocate potential zones to specific locations
Step 7. Identify management actions for each alternative	Step 7. Identify management strategies	Element 7. Select indicators and specify standards for each zone; develop a monitoring plan
Step 8. Evaluation and selection of an alternative	Step 8. Implementation	Element 8. Monitor resource and social indicators
Step 9. Implement actions and monitor conditions		Element 9. Take management action

These models share a common logic and include the following core elements (Manning 1999:74):

- Definition of the types of recreation opportunity to be provided. Recreation opportunities should be defined as specifically and quantitatively as possible through indicators and standards of quality.
- Monitoring of indicator variables to determine whether existing conditions meet standards of quality.
- Management action when and where monitoring suggests that standards of quality have been violated.

Stankey et al. (1985) and Hendee, Stankey, and Lucas (1990) provide overviews of Limits of Acceptable Change (LAC) and its application in the Bob Marshall Wilderness Complex in Montana, USA. An example of an experiential indicator from that application is the number of trail encounters with other parties. Standards for the four zones (opportunity classes) specified were 80% probability of 0; 1 or fewer; 3 or fewer; and 5 or fewer encounters per day, respectively.

Manning (1997) describes an example from Arches National Park in Utah, USA (c.f., Manning et al. 1996). Visitors were asked to identify variables that affected the quality of their experience, in both open and closed-ended questions. The number of visitors at park sites such as Delicate Arch was one such variable, so visitors to that site were shown a series of photographs and asked to rate the acceptability of each. It was found that more than 30 people at one time was generally judged as unacceptable, so this was established as a standard for the site, and the relevant parking lot was sized accordingly.

A recent comparative analysis (Nilsen and Tayler 1997:54; see also Manning 1999:74-75) highlighted the following related characteristics of, or themes in, these frameworks:

- Interdisciplinary planning teams.
- Focus on management of human-induced impacts.
- Need for sound natural and social science information.
- Formal and informal data gathering over time.
- Establishment of clear, measurable management objectives.
- Definition of recreation opportunities as comprised of natural, social, and managerial conditions.
- Linkage among recreation activities, settings, experiences, and benefits.
- Recognition that relationships between use and resulting impacts are complex, and that impacts are affected by factors other than use level (situational factors).
- Recognition of the importance of providing a diversity of recreation opportunities.
- Focus on elements of recreation opportunities that can be influenced through management, and particularly the recreation setting.
- Range of recreation management strategies and tactics.
- Need for ongoing monitoring and evaluation.

Many countries have yet to fully develop visitor management structures and processes, often due to lack of resources. Even in the US, within the agencies that have supported the development of these approaches, application remains patchy. For example, Manning (1999:272) reports that only 43% of National Park Service areas are able to estimate “carrying capacity” in at least some portion of their areas, and considerably less than half of these make such estimates based on scientific studies. Application is even sparser outside the US. Aside from a resistance by some to models developed in other agencies or other countries, application of these models simply requires substantial commitments of staff and other resources. They are frequently seen by managers as too complex, especially given the existing demands on resource management agencies. That recreation is often not accorded high priority within resource management agencies (e.g., Reitan 1994) just exacerbates the problem. Sidaway (1995) discusses issues and application of Limits of Acceptable Change (LAC) in the UK. He describes several strengths and weaknesses, with a key weakness being the actual or perceived difficulty of the applying the process. However, as noted by Sidaway, the principles of LAC can be applied without applying the full model.

1.4 Norway – Context and Applications

In Norway, there has also been increasing concern about the experiential and environmental impacts of visitation. This concern stems in part from changes on both the demand and supply side of tourism. For example, there have been

increased visitor numbers, diversity in visitor origins and preferences (e.g., increasingly urban and/or foreign), and diversity in activities (e.g., snowboarding, snowmobiling, rafting, and mountain biking) (Miljøverndepartementet 2001; Teigland 2000; Vorkinn 2001). Though the number of people involved in "extreme activities" can easily be overstated (Vorkinn 2000), interest in non-traditional activities is sufficiently great to pose challenges for natural area managers.

These changes have increased the likelihood that impacts will be a concern. For example, the diversity in visitor origins, which often is associated with diversity in preferences, can lead to conflicts regarding issues such as the appropriate level of tourism-related facilities (*tilrettelegging*), such as roads, picnic tables, eating places, trail signage and bridges in natural areas. As noted by Vistad and Vorkinn (1995), foreigners are more used to such facilities, and this leads to tourism industry pressure to expand them in Norway (which historically has remained undeveloped in this regard) in order to enhance attractiveness for visitors and to increase opportunities to economically benefit from them. However, the diversity in visitors means that actions (e.g., expanded facilities) taken to enhance the satisfaction of one group may reduce the satisfaction of others.

Vistad and Vorkinn (1995) report on visitor surveys carried out in Sjødalen, Stabbursdalen, and Kåfjord. One can group visitors in various ways, including based on demographic characteristics (e.g., country of origin or age), experience, and preferences (e.g., purist versus urbanist). Looking at age, Vistad and Vorkinn found that older people, especially those over 55 years old, were more supportive of facilities. Likewise, those with the least experience in hiking (*fotturerfaring*) were the most supportive.

They also found some variation associated with residence/nationality in some of the study areas, but not all. Norwegians generally were less supportive of infrastructure than were other nationalities. Similarly, Reitan (1994) notes that at Briksdalen, German-speaking visitors were generally negative to physical infrastructure, but were positive to guided tours. Other nationalities were more in favor of physical infrastructure. Emmelin (1997) provides additional discussion of these issues and other relevant issues, including differences between "purists" and "urbanists."

As Vorkinn (2000) observes, visitors tend to be supportive of trail marking and bridge construction, which facilitate access while retaining a largely "natural setting." Visitors tend to oppose roads and associated motor vehicles. She notes that there is often a double-standard insofar as visitors support overnight huts yet oppose other buildings. As she states, this double-standard may result from evaluations of what is useful to the visitors themselves. However, it may also result from tradition and inertia – huts are accepted because they have long been there, while other facilities are opposed (and often framed as causing negative environmental impacts) because they are not part of the traditional landscape and activity-style.

Recreation norms vary not only across cultures, but also across age groups within Norway. Vorkinn (2001) describes variation in the acceptability of level of development in Norwegian society. Surveyed residents in Trøndelag were much less insistent on protecting "traditional recreation" than expected. As one might

expect, responses varied with age. For example, many more young people than old people agreed with the statement that "heli-skiing should be allowed on some mountain peaks." Even amongst young persons, those in agreement were a minority (under 50%), but the general trend towards greater acceptability amongst young people suggests that policies may need to evolve over time if they are to reflect society's norms and preferences.

Such survey results are complemented by conceptual and anecdotal indications that change is occurring in Norwegian nature recreation. For example, Bischoff and Odden (1999) examine youth and recreation in the context of modernity processes. They find that there has been a change from activities being focused on work and harvest (e.g., hunting and collecting of berries) to being focused on experience and recreation. Importantly in the present context, there has also been an increasing diversity of activities, and, as noted above, many of these involve special equipment and facilities that may be at odds with traditional recreation patterns.

Though research in this area, and thus the empirical knowledge base, remains modest, results do indicate variation in preferences and desired activities across different types of users, and thus the reality or potential for conflict. The actual or potential conflict periodically appears in the Norwegian media. For example, on 11 September 1999, *Aftenposten* reported that *Fylkesmannen i Oppland* had expressed concern regarding the commercialization of traditional cottage life, under the headline "Næringslivet truer klassisk fjellturisme." Such concerns appear to reflect various types of conflict, including both symbolic conflict about what type of experience is appropriate in the mountains and physical conflict, such as noise concerns from snowmobiles and helicopters. Interestingly, that article was complemented by one about tourism in the US ("Attraksjoner ødelegges av USA-turister"), with a clear message that Norway should not repeat what has happened there.

Though the above discussion focuses on experiential issues, there is also substantial concern in Norway regarding environmental impacts, especially on large mammals such as bear and reindeer (Elgmork 1978, Nellemann et al. 2000, Strand et al. 2001, Vistad, Kaltenborn, and Aas 1996). The importance of planning and management in such a context is noted succinctly in the Jotunheimen National Park management plan (Bø 1998:9):

Bruken av Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde er aukande. Vidare kjem det i aukande grad ønskje om ymse arrangement og meir utradisjonelle måtar å nytte verneområda på. Ein forvaltningsplan er naudsynt for å ivareta for verneformålet og verneverdiane for framtida. Forvaltningsplanen trekkjer opp retningslinjer og tiltak for forvaltningsstyresmakta sitt arbeid og handsaminga av brukarinteressene sine ønskje i verneområda.

As noted above, zoning is one response to conflict, as well as an opportunity to provide diversity in recreation opportunities. Though desired experiences in Norway may historically have been fairly homogenous, the trends noted above suggest that this is less true now, and that provision of diverse opportunities will increasingly become important. Indeed, a zoning approach can help address one

of the concerns in Norway - the possible loss of “traditional Norwegian outdoor recreation” due to use of recreation areas by people, either Norwegian or foreign, engaging in non-traditional activities. This is similar to the problem of recreational succession experienced in the US, which was one of the motivations for development of the Recreation Opportunity Spectrum (ROS). Indeed, the process of succession at the Kachess alpine lakes in Washington state is contained in the preface of the Clark and Stankey (1979) publication that presents the ROS. In other words, zoning provides an opportunity to maintain traditional (i.e., undeveloped) experiences while also catering to desires for modern (e.g., equipment-intensive) recreation.

Emmelin (1997) notes that ROS and its principles have been applied in Femundsmarka-Rogen-Långfjället and proposed for Kirunafjällens national park. He also briefly describes the Responsive Management Strategies (RMS) approach, which has been applied to planning the development of tourism in Hemavan. The current work on environmental goals in Sweden is leading to attempts to formulate environmental indicators that reflect some of the Limits of Acceptable Change (LAC) reasoning. Finland also uses a zoning approach at heavily-used sites.

Kaltenborn and Emmelin (1993) describe application of the ROS and LAC approach in Svalbard as part of the management plan for recreation and tourism in the area.⁴ In that application, ROS was used to inventory tourism resources and to delineate a spectrum of opportunity classes. A modified LAC process, primarily using visitor and resident survey data,⁵ was used to develop standards for physical, social, and managerial conditions. This information was complemented by field studies of accessibility and suitability of different regions for visitation, as well as of environmental impacts. Analysis of survey results indicated that the ROS focus on diversity was appropriate—for example, five types of tourist were identified, and these differ in their attitudes toward transportation, access to huts, and information.

Given the size of Svalbard (approximately 62,000 km²) and limited resources, the plan was inevitably conducted at the macro-level, rather than at the micro- or site-level. Originally, five ROS classes were developed: untrammled, primitive, natural, use-dominated, and intensive-use. However, the final plan contained four classes: nature reserve, national park, recreation area, and tourism area. The resource and social conditions for each class are described by: access, managerial regulation, other resources uses, facilities, and amount of traffic. Each of these is operationalized through a measurable indicator.

The plan was in draft stage at the time the Kaltenborn and Emmelin (1993) article

⁴ It is perhaps symbolic that the first application of ROS, and the provision for diverse experiences inherent in it, was made on Svalbard, away from mainland areas where a more homogenous recreational experience is maintained. For additional references on the Svalbard case, see Kaltenborn (1991, 1996, 1999) and Kaltenborn and Hindrum (1996).

⁵ The resident survey focused on recreation activities (experiential issues) rather than preferences regarding tourism development (community issues).

was written. In that stage, the plan was subject to extensive hearings among affected groups in Svalbard, as well as tour operators, management agencies, and others. Approximately 50 different institutions and groups had the opportunity to make comments and modifications before the plan was to be adapted in final form. As noted by Kaltenborn and Hindrum (1996), the governor of Svalbard has responsibility for implementing the plan, with implementation taking the form of various direct and indirect measures, including:

- limits to travel by motorized vehicles
- environmental monitoring and inspection
- organization and information

Monitoring in Svalbard has been implemented less quickly and fully than planned, and local acceptance of the plan would have been greater if a more collaborate approach had been taken during plan development (Kaltenborn 2000).

Meyer (2001) describes an application of Visitor Impact Management (VIM) in Nøtterøy and Tjøme municipalities in Vestfold, where he defined two areas. The “developed excursion areas” (*de tilrettelagte utfartsområdene*) would offer recreation experiences primarily based on natural conditions, but at times with substantial presence of facilities for enhancing mooring, sanitation, interpretation, and so on. The “natural areas” (*naturområdene*) would offer fully natural recreation experiences, though with some infrastructure necessary to reduce negative impacts.

As he observes, an ongoing weakness of many management plans is the lack of objectives that explicitly describe the desired conditions in a measurable manner, thereby enabling one to determine whether goals are achieved. Objectives such as "protect nature" are too vague for this purpose, as it is difficult to determine whether they are being achieved. Meyer notes the difficulty of defining specific objectives, which may force one to prioritize one type of experience opportunity over another. However, a zoning approach allows one to prioritize different opportunities in different areas.

Objectives become operationalized and specific through selection of indicators and standards. In that application, the following indicators were used (source: Meyer 2001).

Indikator	Påvirkningsgrad			
	1	2	3	4
Slitasje på markdekket	Ingen synlig slitasje	Flatklemt eller vissent gras enkelte steder. Små vegetasjonsløse flekker (< 0.1 m ²) med eksponert mineraljord	Middels store, vegetasjonsløse flekker (0.1-1 m ²) med eksponert mineraljord	Større, vegetasjonsløse flekker (> 1 m ²) med eksponert mineraljord. Erosjon på de mest utsatte stedene
Brekkasje på busker og trær	Ingen synlig ny brekkasje	Noen få (1-5) nye greiner og busker er fjernet. Vegetasjonen fremstår som hel	En del (6-10) nye greiner og busker er fjernet, men ingen trær er hugget. Vegetasjonen fremstår som klart påvirket	Mange (>10) nye greiner og busker er fjernet. Enkelte trær er hugget eller døde som følge av greinskjæring. Vegetasjonen har et herjet preg
Skader etter bålrensing og grilling	Ingen synlige nye bålmerker på grasmark eller svaberg	Noen få (1-5) nye bålmerker på grasmark. Ikke nye bålmerker på svaberg	En del (6-10) nye bålmerker på grasmark. Ikke nye bålmerker på svaberg	Mange (>10) nye bålmerker på grasmark. Enkelte nye bålmerker på svaberg
Forsøpling etter friluftsbruk	Ikke noe synlig søppel	Noen få tilfeller av søppel (< 1/4 sekk)	En del tilfeller av søppel (1/4 – 1 sekk)	Området fremstår som forsøplet (> 1 sekk)

As Meyer notes, the setting of standards is political in nature, and one that may be constrained by existing legislation or other factors. In the case of Nøtterøy and Tjøme, the Norwegian outdoor recreation law provides general guidance insofar as it states that use of an area should not cause the environment to be damaged or left in a defaced condition (ferdselen skal være hensynsfull og varsom slik at miljøet ikke påføres skade eller etterlates i en tilstand som virker skjæmmende). It was felt by local government that level 4 impacts clearly would violate this provision. Level 3 was less clear, but was also felt to exceed the law and reasonable expectations of visitor behavior and impact. Therefore, level 2 was selected as the standard for each indicator.

Meyer also describes the challenge of formulating experiential standards, as the impact of one's behavior on the experience of others depends on the values and norms held by those others. Given this, Meyer uses as a standard that experiential impacts shall not lead to 20% or more visitors feeling that the impact is more than an "average" problem. Some of the behaviors that may be seen as problems include the following (source: Meyer 2001).

Bølger fra passerende båter	Forsøpling
Lekekjøring med joller	For mye folk og båter
Manglende sjømannskap	Slitasje på vegetasjonen
Uvettig båtbruk	Løse hunder
Båter som holder høy fart	Langvarig telting på øyene
Motorstøy fra båter	Uvettig bålrensing

When comparing the current condition with the standards, it was found that several of the resource and experiential standards were exceeded – that is, as defined by the process there were problems that needed to be evaluated and addressed. Management actions were then selected and implemented, and monitoring of indicators continued to ensure that conditions remained within the standards set.

1.5 Zoning across Land Ownership – the Recreation Opportunity Spectrum (ROS) in Australia

The Svalbard application illustrates how the Recreation Opportunity Spectrum (ROS) can be applied at the landscape level, across ownership boundaries. Moreover, general planning also crosses land ownership. However, Svalbard is a somewhat special case, and general planning approaches typically do not include detailed indicators relevant to the nature recreation context. The Landscape Classification System (LCS) used in Queensland, Australia, illustrates how a system derived from ROS can be used to classify and manage natural areas for recreation at the landscape level. Application at this level can be beneficial for various reasons, not least of which is that it allows coordinated provision of diverse opportunities without requiring each landowner (e.g., a specific national park) to provide this diversity on a given property (see also the Watson 1997 reference noted above). The LCS has initially been applied to national park, state forest, and local government lands, but it can be extended to include private land as well.

LCS was developed and applied by the Department of Natural Resources (DNR), is the Queensland state forest management agency.⁶ LCS is an adaptation of ROS to suit local conditions. Like the ROS, the LCS framework allows systematic description and classification of recreation settings in terms of a site's physical, social and managerial attributes. The criteria allow for classification of a full range of recreation settings from Class 1 (wild, natural, remote settings – totally natural) to Class 9 (urban, developed, industrial – least natural). The following table summarizes the attributes (indicators) assessed using the LCS, as well as the range of criteria used, from Class 1 to (→) Class 9.

⁶ Due to governmental restructuring, DNR no longer exists, and it is unclear whether the new parent agency (Queensland Parks and Wildlife Service) will continue with the LCS in the form described here. However, the principle of coordination across land uses and of providing diversity in recreation opportunities is applied by other agencies as well, including in the Wet Tropics World Heritage Area in northern Queensland.

Physical Attributes/Indicators	Social Attributes/Indicators	Managerial Attributes/Indicators
Prevalence and permanence of recreation impacts <i>No impact on natural condition → Impacts widespread, pervasive and permanent.</i>	Evidence of human activity (sights, sounds, smells) <i>No evidence of other people → widespread, pervasive and permanent evidence of people. →</i>	Access to site <i>No roads, unformed tracks and trails only → motorised access everywhere, all roads and paths sealed or paved.</i>
Viewscape (360°) <i>0% visual landscape modified → 100% visual landscape modified</i>	Sense of isolation and opportunity for solitude <i>Very high → no / rare opportunities for solitude</i>	Evidence of management personnel <i>Minimal evidence, resource monitoring only → Management personnel obvious and permanent.</i>
Indicative appearance <i>Totally natural appearing landscape → Completely modified landscape urban/industrial/commercial</i>	Interparty encounters while travelling <i>Very few <1 group per day → constant encounters.</i>	Presence and extent of signage <i>No signage → Unlimited signage, including interpretation, regulatory notices, orientation, advertising.</i>
Prevalence and durability of impacts from non-recreation land uses <i>No modification / no history of modern, technological use → Impacts widespread, pervasive and permanent / landuse has completely changed landscape</i>	Interparty encounters while at nodes and destinations <i>Chance encounters (rare & avoidable) → Continuous and unavoidable contacts should be expected.</i>	Rules, regulations and law enforcement <i>Communicated off site, no evidence of management on-site → Constant education or enforcement.</i>
Naturalness of overstorey <i>100% natural vegetation intact → <15% of overstorey intact</i>	Dependence on outdoor skills <i>Total dependence on outdoor skills (navigation, first aid, etc) → No specialist outdoor skills required.</i>	Presence of management and visitor infrastructure <i>None present → large, obvious and unavoidable infrastructure, dominating all senses.</i>
Naturalness of understorey <i>100% natural vegetation intact → <15% of understorey intact</i>	Density per hectare – Persons At One Time (PAOT) <i><1 person per ha → Unlimited PAOT</i>	
Water quality (where applicable) <i>No detectible effect on water quality / aquatic system → Permanent changes to stream dynamics / water chemistry, etc</i>		

1.6 Insert Detailed Scales for Selected Attributes

Determination of a site's landscape class is made by assessing a separate score for the physical, social and managerial class of the site. For each attribute, the assessor identifies the criteria description (from class 1-9) that best describe the site and then averages the scores within each class (physical, social, and managerial) to determine the overall class score. When the class scores have been identified, the highest of these scores (i.e., the category with the score closest to 9) becomes the overall landscape class, as illustrated in the following table.

Landscape Categories	Score 1 → 9
Physical setting	3
Social setting	6
Management Setting	3
Overall Landscape Score	6

The overall landscape score is based on the highest (least natural) score, since it is this feature that will dominate the other characteristics of the site. In the example above, although the site is very natural (class 3) and has a low level / very subtle management presence (class 3), the social setting of the site will outweigh these features to dominate the visitor experience or character of the site.

The Landscape Classification System (LCS) was designed to allow objective and consistent classification or inventorying of sites, but is not intended as a stand-alone predictive or decision-making tool. It has overcome some of the problems that have traditionally been associated with such classification tools, including:

- Use of numbers to describe settings reduces the likelihood of personal bias or values (such as "wilderness is best") detracting from the actual process of describing a setting.
- The Landscape Classification System (LCS) allows for identification of a setting irrespective of the size of a setting. Thus, small areas of a setting class can be identified – ensuring that they do not "disappear" from the landscape when planning and management decisions are being made.
- An overall landscape classification can be determined for a site, while acknowledging the site's scores for physical, social and managerial characteristics might be different.

The LCS allows for zoning of sites/areas, provides a means to inventory the existing range of recreation opportunities (what settings currently exist and what activities are allowed in them), and provides a measure by which diversity of opportunities provided can be monitored. The following box illustrates how the LCS has been applied.

Sample application of the Landscape Classification System.

Site description - walking track (15km) within a park

The track starts at the main visitor entrance to the park, where facilities such as car parking, tables and chairs, barbeques and interpretive signage exist. A ranger hut is on-site with rangers present during daylight hours. This is a popular site for day-trippers, many of whom visit the site to have a picnic and undertake a short walk (1km on boardwalk).

The first km of the walking track is a boardwalk, with handrails and detailed interpretive signage. After that it turns into a hardened path with directional signage only at key points and limited interpretation. Visitor use and management presence is infrequent at the farthest parts of the track – with only 5-10% of park visitors walking there and patrols undertaken once a day on weekends and holidays. The vegetation and landscape is quite modified at the start of the track, but after the boardwalk section evidence of modification is minimal (except for tree stumps, which are the only evidence of minor logging that occurred in the area in the past).

Site classification

This site would be given two separate classifications to reflect the clear change of landscape class after the initial 1km of the track.

Section 1 (1st km of walking track)

- **Physical class** – Physical changes as a result of recreation are moderate, sensitive local fauna may be displaced, natural condition unlikely to recover (class 4); 25% of visual landscape modified, structures plainly evident (class 6); somewhat natural appearing site but natural elements dominate (class 4); regenerating natural landscape with obvious evidence of logging as a past land use (class 4); 50-70% overstorey intact (class 6); 50-70% understorey intact or regenerating (class 6) = **Physical class 5**
- **Social class** – Clearly apparent evidence of other people at nodes and their surrounds, open areas may be extensive with heavy concentrations of people and activities (class 6); sense of isolation and opportunity for solitude is low – very low (class 5.5); interparty encounters while travelling and frequent contact with others should be expected (class 6); low dependence on outdoor skills (6); density per hectare of persons at one time is 10-60 (class 5) = **Social class 5.5**
- **Managerial class** – Most roads and tracks are sealed and regularly maintained (class 6); management presence active and obvious (class 7.5); interpretation, regulatory notices, and directional signs sufficient to orientate and inform all visitors (class 6); strong and visible management presence, frequent and regular on-site communication (class 7); built structures large and readily apparent, some infrastructure provided as a focus for recreational activity (class 7) = **Managerial class 6.5**

OVERALL LANDSCAPE CLASSIFICATION for section 1 = 6.5

Section 2 (remainder of walking track)

- **Physical class** – Minor to moderate recreation impacts (class 3.5); 10% of visual landscape modified (class 4); very natural appearing landscape with modifications restricted to a few nodes (class 4); predominantly natural landscape with limited evidence of logging, sites regenerating (class 3); 85% overstorey intact (class 4.5); 70-85% understorey intact (class 5) = **Physical class 3.5**
- **Social class** – Minor permanent evidence of other people at nodes and along main routes, negligible evidence of use elsewhere (class 3); moderate sense of isolation and opportunity for solitude (class 3); interparty encounters while travelling moderate, approximately 10 groups per day (class 4); moderate opportunities for solitude at nodes and destinations, contact with others may be avoided (class 3); moderate dependence on outdoor skills (class 4); persons at one time per hectare 10- 15 (class 4) = **Social class 3.5**
- **Managerial class** – Formed trails exist, evidence of vehicle tracks regenerating (class 2); minimum management presence, infrequent construction, maintenance and patrols (class 3); signage rare, but some present at key points (class 4); rules and regulations predominantly communicated off-site, users occasionally aware of management (class 3); structures are inconspicuous and dispersed (class 2.5) = **Managerial class 3**

OVERALL LANDSCAPE CLASSIFICATION for section 2 = 3.5

The Department of Natural Resources's approach to determining allowable activities for each site in state forests is strongly based on settings. An "Activity Assessment Policy" has been developed to determine whether a particular activity (or style of activity) will be permitted at a particular site. For a proposed activity to be allowed at a site, it must first be demonstrated that the activity is:

1. Nature based;
2. Appropriate to the setting;
3. Safe;
4. Sustainable;
5. Attuned to community needs;
6. Compatible with other forest uses; and,
7. Not requiring exclusive use of a site.

If an activity does not meet the above criteria there are some circumstances under which an exemption may be made. Examples include a situation where the activity is overwhelmingly in the public interest; when the activity can not be reasonably located at another site; or, when the area is not natural (e.g., a plantation area).

The Activity Assessment Policy is not prescriptive. Potentially, any activity might be permitted to occur at any site. However the criteria listed above have assisted in determining what activities (and style of activity – such as competitive activities or activities involving a large group) are appropriate and therefore allowable at different sites.

Though the Landscape Classification System (LCS) is not intended as a formal application of Limits of Acceptable Change (LAC), it shares some common features with it. In terms of "identifying area issues and concerns," the LCS was based on the following.

- *Community consultation.* Identify the concerns and issues of groups such as recreation users, tourism industry, conservation groups, and other forest users such as beekeepers.
- *Expert technical advice.* Ascertain information about the site from experts such as foresters, scientists, specialist land managers, and planners.
- *Land manager input.* Work with the manager of the land who has good knowledge of the site, its users and "on the ground" issues.

Consultation with stakeholders is undertaken using a variety of methods, including written submissions, meetings with individuals, meetings with a specific user group, meetings with 'expert' advisors, and open public meetings. Different methods of consultation have varying levels of success. One approach to consultation that is useful when dealing with a range of stakeholders with differing or opposing views is to hold a meeting where representatives from each group are present. This approach can be beneficial for more than one reason. It means that stakeholder concerns can be brought to light at one time, rather than at

numerous individual meetings that would take much longer to arrange and conduct. More importantly, it results in a greater awareness of the challenges faced by the land manager or decision maker as each of the different stakeholder groups are confronted by the others' views. Stakeholders are more likely to appreciate the difficult nature of decisions to be made and possibly will be more understanding and accepting of the outcome of the consultation process.

With respect to "defining and describing opportunity classes," that is the main focus of the Landscape Classification System (LCS). The LCS also incorporates indicators of resource and social conditions, and these are complemented by the Department of Natural Resources's Sound Practice Indicators (SPIs). SPIs include various indicators for environmental, social, and management factors. They are a combination of site features that can affect the visitor experience (such as unclean or poorly maintained visitor facilities like toilets or picnic tables) and management concerns such as visitor safety (overhanging tree branches, etc). Officers are required to undertake SPI assessments on a regular basis in order to monitor resource and social conditions.

Indicators are developed with the input of user groups (recreationists and tourists), which helps to overcome the inconsistencies between visitor and managerial perceptions of recreation impacts and problems. Manning (1999) emphasizes the need for objective information from and about visitor requirements and perceptions.

Inventorying and monitoring are conducted within the Outdoor Recreation Inventory System (ORIS) system of data collection and storage, including data on resource and social conditions. The ORIS landscape classification of sites, along with other data collected such as recreation impact and site quality assessments, are linked to assessments using Sound Practice Indicators (SPIs) and monitoring. The database allows ongoing data collection and storage that provides access to historical data in comparable formats. Trends associated with site management can be assessed over time.

The Landscape Classification System (LCS) identifies existing classifications of land within the region, and management interventions can be used to achieve alternative classifications (e.g., to transform land to higher or lower classes). In addition, if changing recreation use causes a given location to migrate, or potentially migrate, into a different class (e.g., a higher class due to increased encounters), management intervention can be used to keep it at its intended level (e.g., restrict access).⁷ As elsewhere, the extent to which management intervention occur depends on a number of factors, including agency resources.

A number of tools and guidelines / policies or have been developed by Department of Natural Resources (DNR) to assist with settings-based management and management intervention. These include settings-based guidelines for Visitor Risk Management: a Sign Manual, Facilities Manual and

⁷ Sound Practice Indicators (SPIs) are used in conjunction with the LCS when monitoring. They enable managers to identify and manage "recreation succession," in which the quality or condition of recreation settings deteriorate or change as a result of recreation impacts or management actions.

Roads Manual that specify the type of signage, facilities, and access that are appropriate for different settings.

1.7 Expanding the Focus – the Tourism Optimisation Management Model (TOMM) in Australia

The general discussion and model applications described above have focused on the experiential and environmental dimensions. However, there is increasing recognition that the focus should be expanded to include economic and community issues as well (economic including, for example, local jobs; community being a broad category to potentially include not only jobs, but also physical impacts like traffic and socio-cultural impacts like social change).

Such a focus in the US public lands context is illustrated by United States Department of Agriculture (USDA) Forest Service chief Mike Dombeck's "State of the Forest" speech in which he notes that one of the six key areas for his agency's recreation strategy is to "develop business opportunities for under-served and low income communities" and that "[t]he objective of our recreation strategy is to expand upon recreation opportunities in a manner that benefits local communities" and improves landscape health (Dombeck 2000:8).⁸ As noted by Kline (2000), Forest Service interest in tourism as a rural development tool is due in part to decreasing timber harvests, and the resulting impacts this has had on local economies.

Though the US National Park Service lacks such an explicit statement of the economic development role of recreation on its lands, national parks there and in other countries have long had a relationship with the tourist industry and communities in or near the areas (Machlis and Field 2000, Roulet and Nilsen 2000). This relationship is usually bidirectional and complex, with residents of such communities not only being (often atypical) visitors to the area, but also the recipients of economic and sociocultural impacts from nonlocal visitation. Indeed, in many countries the provision of local economic benefits is an important component of natural area management (McNeely 1997).⁹

Similar processes are occurring in Norway, where Flæte (2000:8) observed that "[i] Sogn og Fjordane vert det stadig færre gardsbruk, og i dag er det få gardsbruk der garden er einaste inntektskjelde.... Reiseliv er viktig for randsonene [og] [n]aturen er den viktigaste attraksjonen." There is increased desire to exploit

⁸ See also USDA Forest Service (2000) for discussion of Forest Service objectives regarding rural communities and the role of recreation/tourism in that context. Case studies of USFS partnerships in developing community and regional tourism are provided at <http://www.nal.usda.gov:80/ric/cases/fscases.htm>

⁹ Of course, priorities vary across countries, agencies, and time. For example, Ritchie (1998:294) notes that in Canada increasing priority has been placed on "ecological integrity" at the expense of "visitor enjoyment" and "community well being" since the 1988 revisions to the National Parks Act.

commercial opportunities in nature-oriented tourism, a desire that is part of the larger context of improving relations between protected areas and local communities. Indeed, Flæte, Fylkesmann i Sogn og Fjordane, noted that one goal of the Naturbruksprosjektet was to “reducere konfliktnivået mellom lokalsamfunn og vernestyresmakter” (Flæte 2000:8, c.f., Anderssen 2000). At the site-specific level, the Jotunheimen National Park management plan (p. 28) notes that “Det er riktig at bygdene som ligg inntil ein nasjonalpark som Jotunheimen på ulike måtar drar nytte av denne også i reiselivsamanheng.”¹⁰ The goal of increasing local benefits through nature tourism in order to compensate for lost jobs in resource-dependent industries and/or reduced access to an area due to protection is a common one in many countries (Lindberg 2001).

Though it might be incorporated into the economic and/or community dimensions, one might also argue for a separate private landowner dimension in Scandinavia given the region's recreation patterns resulting from allemannsrett.

Table 1, an elaboration and modification of Figure 2 in Little and Noe (1984),¹¹ illustrates four dimensions of impacts that arise from visitation and how selected stakeholder groups may value these impacts (landscape-format tables are at the end of the document and numbered for reference). Each impact represents a physical and/or perceptual change. The changes brought about by visitation may be complex and take different forms. The present focus is not on physical changes or perceptions, but rather on how these are evaluated by the stakeholder groups listed by row. That is, does a given change lead to positive or negative utility effects for individuals within each stakeholder group? The typology is inherently simplified and should only be viewed as illustrative. For instance, many impacts of concern, such as overflights or litter, might fall between categories or fit better into a fifth category labeled “symbolic” – a dimension that may be particularly important in Norway. Some conflicts that are characterized as environmental issues really are fundamentally conflicts about what types of activities are appropriate in natural areas.

The historically narrow focus in recreation management is not benign, as management actions intended to enhance one or more dimension-stakeholder combination may lead to losses for others. Table 2 provides examples of such conflicts. Like Table 1, it is meant to be illustrative rather than exhaustive or definitive. As shown in Table 2, column 5, access restrictions may be used to reduce crowding, experiential conflict, and/or ecological damage, presumably leading to a gain in value for included visitors and/or other citizens. However, such actions may lead to a loss in value for excluded visitors, for included visitors who desire freedom (Hall and Cole 2000), and for local tourism businesses. For example, Matthews (1999) reports that implementation of the snowmobile ban in proposed wilderness and roadless management areas in the Lolo National Forest

¹⁰ Nonetheless, when it was felt that the ferry reduced the quality of the visitor experience in Jotunheimen, the frequency was reduced from three to one per day. Presumably, this reduced opportunities for the ferry company and other businesses involved in tourism to the park. This also illustrates that despite allemannsrett's provisions for open-access, access is constrained indirectly through limitations on the type and number of vehicles to an area.

¹¹ Also referenced in Hammitt and Schneider (2000) and Kajala (1995).

is estimated to cost Superior, Montana up to \$500,000 in lost economic impact. Schwer, Gazel, and Daneshvary (2000) estimate that elimination of Grand Canyon air tours would lead to a loss of \$249 million to the southern Nevada economy. Though the accuracy of such estimates has often been debated, it is clear that management decisions can have significant economic implications.¹² In the Norwegian context, *allemannsrett* would preclude a general restriction on access, but restrictions on activities (e.g., non-traditional activities) has similar effects.

Column 6 illustrates an additional management action, expansion in visitor facilities, but such actions extend well beyond the two examples presented in Table 2. In most cases, these actions will involve tradeoffs, as some individuals gain and others lose. The challenge for managers (or, at the legislative level, for politicians) is to decide when such tradeoffs are desirable and when undesirable. This is immensely difficult, especially since it involves both 1) individual stakeholder preferences within or across different dimensions (e.g., does a particular visitor prefer unrestricted access or reduced crowding?) and 2) the summation and weighting of preferences across stakeholders (e.g., should the preferences of local residents desiring the commercial benefits of overflights dominate the preferences of visitors for avoiding noise?).

Planning and management processes such as those noted above provide a forum for making such tradeoffs. For example, McCool and Cole (1997:74) and Cole and McCool (1997:65) stress the importance of tradeoffs and the value of processes like Limits of Acceptable Change (LAC) in identifying and addressing them. However, the indicators and standards generated in LAC processes in the US have largely focused on social (experiential) and resource (environmental) dimensions. A derivative model, the Tourism Optimisation Management Model (TOMM) has been applied in Australia, and it illustrates how management-by-objectives models can be expanded to incorporate broader dimensions.

Manidis Roberts (1997) describe the adaptation of LAC into a TOMM application on Kangaroo Island, Australia. In addition to the expansion in dimensions, TOMM also utilizes targets rather than limits. Though this is not a large conceptual leap, it is symbolically important, particularly where the tourism industry is involved. It retains the concept of "desired conditions," but these conditions now include not only avoiding negative outcomes, but also achieving positive outcomes (e.g., increase the number of tourism-related jobs). Moreover, they present an acceptable range for each indicator, rather than a single standard.

In addition to the expanded dimensions and more positive focus, TOMM puts particular stress on cooperative involvement of all stakeholders and operation at a regional level incorporating a range of protected (public) and private land tenures. TOMM is described as a "community driven" visitor management system, and the vision developed within this process is "[t]o facilitate the creation of and

¹² The Grand Canyon is somewhat of an extreme example given the magnitude of development associated with visitation there. Most actual or potential restrictions are less impactful, but still may have important implications for excluded visitors and/or businesses, especially when they are applied at several locations within a region. At the least, it is important to raise the issue of stakeholders being negatively impacted, an issue that is often ignored in research and/or management-oriented writings.

appreciation for a sustainable tourism industry, which provides optimum benefits for all Kangaroo Island stakeholders through positive social, economic and environmental change." ¹³

Kangaroo Island is located approximately 100 km south west of Adelaide (South Australia), is 155 km long, up to 55km wide, and covers an area of 4,500 km². Access is available only by air or sea, making it a discrete location in which to implement visitor management techniques. Wildlife is the key motivation for visitors, with 85% of international, 58% of interstate, and 42% of intrastate visitors reporting wildlife as their reason for coming to the island.

The local population of approximately 4,373 residents is largely dependent on agriculture and tourism, with the former experiencing recent downturns, particularly in the sheep market. Though the agricultural sector is diversifying, unemployment is relatively high at around 13.8%, with the 15-29 year old age group tending to leave the island in search of employment. On the other hand, tourism has grown in recent years, and it is increasingly being perceived as a viable alternative to the agricultural industry. A resident survey conducted in 1998 highlighted this, with 89% of respondents indicating that tourism was either "good" or "very good." Nonetheless, there is concern amongst some sectors of the community regarding the island's ability to manage tourism in the long term to ensure economic revitalization whilst minimizing negative impacts upon the environment and lifestyle. Thus, despite inevitable cultural and historical differences, Kangaroo Island is in some respects similar to many rural Norwegian communities.

The following describes the two distinct phases of the Tourism Optimisation Management Model (TOMM) on Kangaroo Island. The first stage was model development, which was led by external consultants from Sydney. The second stage was implementation, which is locally based and led by a project manager hired for that purpose.

Model development

The model development stage consisted of three components: context analysis, monitoring program, and management response system.¹⁴ The context analysis involved identification of the current nature of community values, tourism product, tourism growth, market trends and opportunities, as well as positioning and branding. It also identifies alternative scenarios for future tourism. This information was used to define optimal conditions that tourism should create, rather than impacts it should avoid. The monitoring program measures how close the current situation is to the optimal conditions. The management response system identifies problem areas and the means to address them.

Project stages are described in Table 3, but they occurred within a broader framework. For example, strategic imperatives were identified and evaluated,

¹³ This background section, together with the section on model implementation (below) is primarily based on Jack (no date).

¹⁴ This section is based largely on Manidis Roberts (1997).

with imperatives including directions within national and state ecotourism plans, directions within the regional tourism plan, and various political considerations, such as what was necessary to gain tourism industry involvement and support. In addition, community values were identified based on extensive past planning and community consultation activities. These values included:

- expansive and relatively unchanged rural and natural landscapes, especially the coastline;
- abundant and highly visible wildlife;
- a safe, clean and healthy environment;
- relative solitude through a small and sparsely spread population;
- unpretentious and relaxed lifestyle; and
- strong sense of community and common bond with the land and its heritage.

The evaluation of product characteristics, growth trends, market trends, and positioning followed typical evaluations within tourism. In the case of Kangaroo Island, the product is "largely based around its country lifestyle and isolated, yet accessible experiences of Australian wildlife in its natural habitat" (Manidis Roberts 1997). Short-term growth was estimated at 10.6% and long-term at 8.8%. Alternative scenarios, such as decreases and increases in visitation, were used to evaluate issues and potential desirable futures that would affect the indicators and targets established through the Tourism Optimisation Management Model (TOMM).

This context analysis was followed by development of the set of indicators for monitoring and reporting. As noted, the range of indicators used in TOMM is much broader than those typically used in Limits of Acceptable Change (LAC) and related models. The new indicators fall not only within socio-cultural and economic categories, but also within a "market opportunities" category. The latter category was included to improve the match between the tourism market and product, encourage greater participation in appropriate and cooperative marketing, and help measure success in attracting the target market segments. The set of indicators is shown in Table 4.

Indicators were developed based on three main sources:

- an earlier report from a workshop involving representatives from the local and state tourism authorities as well as the state natural area management agency;
- a community workshop held as part of the TOMM project; and
- discussion with representatives of agencies, including the above.

Details on the set of indicators considered, and the reasons for selecting those in Table 4, are provided in Manidis Roberts (1997). Once indicators were selected, acceptable ranges for each were defined and monitoring approaches described.

The central monitoring activities identified through the project were a visitor survey and a resident survey.¹⁵ Manidis Roberts (1997) also describe the development of benchmarks, annual performance, and predicted performance as a means to provide additional information and context for the indicators.

Management responses will depend on which indicator falls outside its target range, as well as the likely cause of this. Sample indicators and non-compliance were provided, along with the observation that management responses will depend on whether non-compliance was due to actions or inactions within the tourism sector, as opposed to broader factors.

The model development stage ended with discussion of implementation and financing. It was estimated that implementation would cost approximately AU\$140,000 (US\$70,000) per year to run, with half being additional costs to existing programs (e.g., the visitor survey) and half being costs of new programs (e.g., a project manager). Various potential sources of funding were identified and evaluated, including national park fees, government grants, and a local tax increase.

Model Implementation

In the implementation phase, a project manager was appointed to commence implementation of the Tourism Optimisation Management Model (TOMM) over a two-year period, with the primary objective being to "establish the systems, processes and relationships required for the TOMM to effectively generate long-term results and commence the slow process of attitudinal change towards the need for sustainable tourism management practices."

This appointment was funded by a grant from the Office of National Tourism, together with additional funding from island representatives. The presence of a project manager to act as an interface between management agencies and the various stakeholder "communities" is viewed as critical for effective implementation and long-term sustainability. Without such an individual "face" to represent the project, it potentially loses energy and profile amongst the many issues that affect stakeholders.

Because there was a two-year delay between completion of the model development stage and appointment of the project manager, the latter's first task was to re-establish the TOMM concept and to develop local support. This was made more difficult by the absence of a shared set of values in the area – preferences and opinions remained diverse. In addition, TOMM started as a theoretical approach to visitor management, and though TOMM and the community shared common goals in many respects, it was necessary to simplify terminology and presentation. Support for TOMM increased as a result of "focusing on common concerns and issues voiced within the community and through the development of future 'scenarios' based upon documented fact from mass tourism destinations around the world." The TOMM project "is now being seen as an 'independent' voice

¹⁵ Bosselman, Peterson, and McCarthy (1999) also describe the use of resident surveys in tourism planning.

amongst the various agencies and agendas on the island," on that "can identify issues and raise questions, which otherwise might be overlooked."

Various consultation mechanisms have been used. Initial face-to-face discussions and presentations were undertaken with key agencies; these were complemented by a range of media releases explaining the TOMM concept and describing the project manager's background and experience. Community groups were contacted by mail and phone to request an opportunity to address their group meetings. Response has been slow, but as community groups begin to hear about the TOMM project from independent sources, they have been approaching the project manager to schedule presentations. Other mechanisms have also been used, including incorporation of the model into school curricula.

Because of the delay between model development and implementation, the model had to be updated to take account of factors such as growth within the international day visitor market, increasing non-resident home ownership and increasing land prices, and access to finance by island residents for infrastructure development or refurbishment. New indicators, focused on infrastructure and business development, are being developed. Core indicators are being used to monitor optimum conditions in line with key community values, while supplementary and site indicators are developed to track specific information at particular locations and in response to individual community / industry needs. Through this ongoing review and evolution process, key stakeholders are reassured that both the TOMM and its monitoring methods are relevant to them and their businesses, and that data will be made available to them for their own planning purposes.

As is common, the monitoring program has suffered from insufficient funding, with monitoring being reduced from four to three times per year. In addition, it has been difficult to access data from private sector transport operators (necessary to obtain an accurate picture of visitation levels), in part due to operator concerns about the confidentiality of commercially-relevant data. Nonetheless, TOMM illustrates how Limits of Acceptable Change (LAC) can be adapted to address additional issues and differing contexts.

1.8 Who Should Be Involved?

As noted above, planning processes such as the Recreation Opportunity Spectrum (ROS) and Limits of Acceptable Change (LAC) inevitably involve subjective, political judgements about standards and, indeed, even the selection of indicators to be used. In many cases, involvement in this process has been limited to agency staff or other government officials, often working with researchers or outside consultants. In principle, government staff can represent the interests of society as a whole. Moreover, practical and cost considerations may preclude involvement by the general public. On the other hand, broader participation not only is more democratic, but also can increase the range of input and potentially the acceptability of outcomes, particularly when new interest groups have perspectives and priorities that are not well integrated into existing agency viewpoints or relationships with outside actors.

As Dybwad and Reite (2000:56) observe, "Ei vellukka forvaltning er avhengig av eit samarbeid mellom forvaltningsstyresmaktene og alle aktørane som har aktivitetar eller tiltak i ein nasjonalpark, og det må vere ein struktur som sikrar dette." In looking toward the future, they go on to stress that "Dialog med lokalbefolkninga og lokale styresmakter om forvaltning og tiltak vil vere sentralt. Gjennom utvikling av slike metodar og ved lokalt engasjement må det arbeidast for å dempe konflikhtar mellom vern og lokal næringsutvikling."

These authors stress the role of local communities, but it can also be important to consult the users themselves (directly through surveys and indirectly via user associations), especially since research indicates that managers and visitors may have different perceptions of impacts and problems.

The extent of public participation and involvement varies widely across countries given differences in cultural traditions and legal mandates. The interest in, and application of, public participation in the US results in part from legal mandates, though there is also increasing recognition of its value beyond simply fulfilling legal requirements (ironically, one US regulation, the Federal Advisory Committee Act, works against public participation). A participatory approach to natural resource management exists to varying degrees in many countries, with the Finnish approach (Loikkanen, Simojoki, and Wallenius 1999) being an example of extensive participation in the Nordic context.

Possibly the most common form of public involvement involves soliciting public input during the scoping stage (issue identification) and then distributing a draft plan for comment after intermediate steps have been worked through largely within the relevant agency(ies). Indeed, Krumpke and McCool (1997), note that LAC stems from a traditional rational-comprehensive planning approach and could be applied with limited public involvement. However, in application it has provided for substantial public involvement and can be seen as an example of transactive planning (Friedman 1973, 1987).

For example, Hendee, Stankey, and Lucas (1990) describe the LAC process at the Bob Marshall Wilderness Complex in Montana, USA, in which a task force of managers, researchers, and citizens was involved throughout the LAC process, including defining objectives, standards, and indicators, as well as annual review of the monitoring and management actions. The US Forest Service, as managers of the area, retained the authority, responsibility, and accountability for decision making, but the involvement process promoted mutual learning and achievement of consensus. Such "full" public involvement is not required in LAC, and at times it does not occur due to the resource and time demands placed on both for agencies and the public. For example, McCoy, Krumpke, and Allen (1995) report that of the 23 LAC processes surveyed in that study, 10 utilized public working groups. These groups commonly consisted of 16 to 30 agency and citizen participants, representing 11 to 15 different interests, and met an average of 20 times to complete the process.

Nonetheless, the value of involving a broad public in management planning is widely recognized based on experience with Limits of Acceptable Change (LAC) and other processes. As noted by McCoy, Krumpke, and Allen (1995), LAC processes are most viable when developed with the participation of constituency groups to ensure public scrutiny and acceptance of planning objectives and

management standards. McCool and Cole (1997:74) note that experience in the US with public participation in the context of wilderness recreation planning suggests not only that it helps the success rate of plan implementation, but also leads to heightened understanding of wilderness management, greater interest in implementation, sense of ownership in the plan and area, and an improved sense of mutual respect between agency managers and affected publics. It also tends to increase the quality of discussion, ensures that socially relevant issues are considered, and forces agency biases and policies to be revealed and justified. Hall and McArthur (1999) provide further discussion of the need for, and potential forms of, public participation (c.f., Hendee, Stankey, and Lucas 1990).

Broad participation can be particularly important in situations in which there is lack of consensus regarding goals and disagreement about cause and effect relationships—qualities that increasingly characterize nature tourism in Norway. Thus, one area for discussion is the extent to which current site management plans, and the agency objectives that influence them, are based on broad representation, and representation at various stages of the planning process (continual involvement is perhaps most important in extended processes like LAC that include development of indicators and standards, an issue discussed below).

In the ROS/LAC application in Svalbard, described above, there apparently was the opportunity for broad representation in terms of input during issue identification and public comment on the draft plan. Moreover, the standards were developed in part based on visitor and resident surveys. However, examples of a full working group process in the context of LAC or other approaches have not been found in Scandinavia. Thus, there is the potential to take the experience from Svalbard and extend it, possibly using a site on the Norwegian mainland, with a more comprehensive public involvement process.

A related issue is how preferences from diverse groups should be weighted. For example, priority currently is given to traditional Norwegian outdoor recreation in the Jotunheimen management plan ("Friluftslivet skal bygge på norske friluftslivstradisjoner" (p. 56) and "Det tradisjonelle friluftslivet skal gå framfor nye uteaktiviteter" (p. 64)). However, Norwegian society is in transition, with growing diversity amongst recreationists. In addition, those in the tourism sector may have interests that are complementary to these nontraditional users. Should these users, and their preferences, have a lower priority than traditional users? Is there a way to more-or-less satisfy the interests of all groups, such as through regional planning and zoning?

1.9 Future Prospects

A central assertion of this paper is that management planning processes can be used to enhance participation of diverse groups in recreation, tourism, and natural area management, and ultimately to provide diverse recreation opportunities without losing traditional recreation experiences. In other words, the goal can be for traditional Norwegian friluftsliv to coexist with new recreation activities, as well as for commercial activities to coexist with non-commercial activities.

As noted in the introduction, many Norwegians do not view natural areas as requiring management, and at times there are specific concerns that management would lead to restricted access. However, it should be stressed that access is only one aspect of management, and restrictions are but one management tool. Moreover, restrictions presumably would only be implemented if they were necessary to retain the characteristics that Norwegian value in nature, and only if their positive aspects outweigh their negative aspects.

This concluding section discusses some issues relevant to applying such processes in Norway. As illustrated by the Svalbard and Nøtterøy examples, they have already been applied in the country, so the issue is one of prospects for broader application.

Is it appropriate to use approaches developed elsewhere?

Given differences across countries in context (culturally, professionally, and otherwise), as well as the common resistance to outside ideas, one might reasonably question whether the above models should be applied given their development in the US. Meyer (2001) presents a brief but useful defense of using foreign-developed models. In brief, models like Visitor Impact Management (VIM) and Limits of Acceptable Change (LAC) are simply management-by-objectives models and as such are similar in approach to more general planning in Norway. Moreover they are "filled in" with the Norwegian context in terms of regulations, norms, and so on. Lastly, the value in using them is that they have been developed specifically for nature-based recreation. Indeed, he found that local officials supported the VIM application because it 1) provided a systematic approach to the issue and (relatedly) 2) provided a publicly understandable and defensible basis for implementing necessary management actions.

In addition, the basic concepts of recreational zoning have been used in the Norwegian national park context, based on the following broad groupings:

- special protection zone: areas needing special protection, in which access can be regulated.
- zone without development or encroachment: trail marking and cabins are not allowed.
- use zone: trail marking and cabins allowed.
- zone with special development or encroachment: areas surrounding large cabins with service, hydropower facilities, etc.

Thus, the planning context in Norway appears sufficiently similar to support adaptation of the US-developed models. In some respects, this adaptation may make the models easier to apply. For example, motorized activities are not officially considered recreation in Norway, nor are motor vehicles generally allowed in national parks. As a result, the Recreation Opportunity Spectrum (ROS) categories are simplified.

On the other hand, ROS was developed in a US public land management context, whereas private land is important in the Norwegian recreation context due to

allemannsrett. Nonetheless, the Australian Landscape Classification System (LCS) example illustrates how ROS can be applied across multiple land ownership. Moreover, there may be substantial benefit in such cross-ownership planning in Norway, as this could be used to provide diverse opportunities across a region or landscape, while retaining the fairly homogenous and undeveloped state of the national parks themselves.

*Are the approaches well-suited to the Norwegian institutional context?*¹⁶

The institutional context comprises three inter-related issues: management structures, funding, and institutional relationships. With respect to the first of these, there are limited existing recreation management structures in Norway that can take a leadership role in developing and applying such processes. At the national level, the recreation management department in Direktoratet for Naturforvaltning has been downgraded into one of four sections within the Nature Use department, while at the county and municipality level such activities are located within broader environmental committees.¹⁷

With respect to the second, there is a lack of funding for national park management in Norway, which limits implementation of planning processes that require significant commitment of staff time and funding. Anderssen (2001) notes that the majority of Norway's 18 national parks are "paper parks" and recommends that the country invest more in management. He observes that Jotunheimen National Park is one of the most famous and visited protected areas in the country, yet had only 3 person-years of staff allocated to it, much less than the 66 person-year average amongst European national parks. James (1999) provides corroborative data from a survey of protected area systems around the world, as shown in the table below (only European and selected other comparable countries presented).

¹⁶ It should be noted that at the time this report was written (mid-2001), several changes to the Norwegian planning system were being considered. Any such changes could affect how effectively recreation and tourism issues are addressed in planning and management processes.

¹⁷ Thanks to Marit Vorkinn for noting these structural issues.

Country	Protected Area (km ²)	Budget ('96\$ per km ²)	Staff (per 1,000km ²)
Europe			
Austria	23,135	990	
Croatia	3,929	428	64
Czech Rep	12,806	1,020	78
Denmark	2,522	19,414	
Estonia	4,233	81	
Finland	27,782	457	
France	47,088	2,331	24
Greece	11,830	842	9
Hungary	1,907	3,162	252
Iceland	3,148	1,159	56
Latvia	602	3,539	
Lithuania	927	677	
Luxembourg	660	1,426	20
Macedonia	1,083	717	216
Netherlands	6,850	32,533	
Norway	20,677	833	3
Poland	67,773	182	
Portugal	5,107	4,280	72
Slovak Rep	1,976	564	132
Sweden	35,143	1,032	
UK	59,394	3,402	41
Other Developed Countries			
United States	693,765	2,358	33
Canada	295,345	1,017	13
Australia	445,600	359	6
New Zealand	89,978	898	15

These figures indicate that Norway has one of the lowest levels of funding and staffing of any comparable protected area agency. As Dybwad and Reite (2000) observe, this is something of a simplification given that responsibilities for and within Norwegian national parks go well beyond Statens Naturoppsyn (SNO).

Despite these concerns, there exists a strong general planning structure in Norway, and one alternative to developing a new structure is to strengthen the capabilities of the existing structure with respect to nature recreation/tourism issues and planning approaches. Indeed, one possibility is for planning processes to be funded and implemented by government at the county (*fylke*) level.¹⁸ This would also facilitate coordination across land ownership (as noted above), as well as across municipalities. In some regions, there appears to be competition between municipalities for tourists, with each trying to offer as diverse a range of products as possible. It may be more appropriate for each kommune to specialize within a

¹⁸ NHD (1999:10) also notes the importance of local planning in the context of providing both tourism and recreation opportunities.

system coordinated by the fylke. Also, *fylke*-level planning may mitigate a tendency to overdevelop areas through exemptions/dispensations (Berntsen (2000:9) notes overdevelopment in Hardangervidda as similar to that along coast).

In short, management planning processes such as those described here could be most effectively applied by sub-national (*fylke* or *kommune*) government within their general planning activities, rather than by national authorities responsible for natural-area management in particular. The VIM application in Nøtterøy and Tjøme illustrates this possibility. However, this will require raising awareness and expertise within these agencies regarding the issues and approaches relevant to nature tourism.

Lastly, the role of formal non-governmental organizations (NGOs) appears greater in Norway than in many English-speaking countries. For example, the outdoor recreation white paper (Miljøverndepartementet 2001) stresses the role of Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) and Friluftsrådernes Landsforbund (FL). Such organizations, together with local government, are implicitly assumed to represent the interests of stakeholders, but it is not clear whether they "give voice" to all interest groups within society. Achieving extensive and effective public participation can be difficult in all countries. Moreover, the formal communication with NGOs, local government, and advisory boards (rådgivende utvalg) is often complemented by informal communication and conflict resolution with a wider array of actors. Nonetheless, it may be particularly important in Norway to evaluate the extent to which existing communication channels provide the means for diverse interest groups to express their preferences and opinions. The low level of national governmental funding increases dependence on NGOs and local government, but to the potential detriment of citizens whose interests are not represented by them.

In summary, it may be necessary to address certain institutional and funding issues before effective implementation of recreation management planning can be achieved.

Can these approaches help focus discussion and debate in the context of change?

The historic hegemony of the upper middle class type of outdoor recreation in Norway can lead to an inertia and resistance to change, with problems avoided by simply excluding new and different recreation activities and experiences. Moreover, Emmelin (1997) notes that the nordic model of consensus oriented planning also can be problematic in that it can understate, and thus fail to resolve, conflicts.

However, there recently have been calls for a more open discussion in this context. Miljøverndepartementet (2001:26,27,28) notes that:

Det er særst gleden at friluftsliv har ein sentral plass i medvitnet til nordmenn. Men, når noko blir så sterkt integrert i vår identitet, kan det lett bli noko vi ikkje finn grunn til å diskutere, eller evner å ha distanse til. Friluftsliv er så djupt forankra at vi på mange måtar ser det som naturgitt og upåverkeleg av samfunnet rundt oss. Friluftslivet er likevel eit kulturelt fenomen som alltid har vore i gradvis endring, og det vil det truleg halde fram med.

and

På den andre sida må ein syte for at friluftslivet ikkje blir så ekskluderande og tradisjonsbunde at nye generasjonar ikkje ønskjer å bere vidare den tradisjonen vi overleverer, men tvert imot set han på museum. Vi må halde fast ved grunnstamma i friluftslivet, samtidig som vi må vere opne for nye motiv og uttrykksformer. Skål vi ha med ungdommen, må vi møte den på dei premissane den sjølv har, og samtidig prøve å overføre dei verdiane og erfaringane vi framleis har tru på. Det betyr at vi kanskje må vere mindre ortodokse i vår tolking av kva som er friluftsliv.

and

Det at det er enkelt og tradisjonsbunde kan ikkje vere absolutte kriterium.

Vorkinn (2001) observes that outdoor recreation has had a strong influence on the forming of the national identity:

Muligens har friluftslivets sterke forankring i den norske nasjonale identiteten i mange år fungert som en bremse for offentlig debatt og problematisering av friluftslivet. De endringsprosesser vi nå ser konturene av både innen friluftslivet spesielt og i samfunnet generelt, tilsier imidlertid at det vi kanskje først og fremst har behov for i årene framover er en levende offentlig debatt.

She also asks "Hva er det ved vårt eget friluftsliv som vi finner så viktig og verdifullt at vi ønsker at våre barn og barnebarn skal få anledning til å oppleve det samme...?"

Though such questions can and should be addressed at many levels, planning process like Limits of Acceptable Change (LAC) and the Tourism Optimisation Management Model (TOMM) provide an opportunity to address them at the concrete managerial level. That is, what resource, managerial, or social characteristics are central to the desired Norwegian recreation experience, such that they need to be maintained?

Different individuals and groups have different perceptions of sustainability and different priorities with respect to development. Planning processes such as LAC and TOMM provide a forum for making these perceptions and priorities explicit, which facilitates effective decisionmaking and conflict resolution. This is particularly true since there is some indication that some conflicts in the Norwegian recreational management context are misrepresented (e.g., Vistad and Engesæter 1996). For example, what is really a symbolic or philosophical conflict might be represented as an environmental problem. Planning processes can help clarify issues and more precisely define what one wants to provide/preserve. In the Norwegian context, the focus tends to be on providing traditional Norwegian outdoor recreation. But what does this mean – What is the nature of the experience that is being provided? How, does “nontraditional” recreation conflict with this? And, assuming there is a conflict, why should traditional recreation

have priority?¹⁹

In specification of objectives, it is helpful to remember that one of the key lessons learned in the US experience is that the focus should be on outputs, not inputs. For example, an output would be provision of high quality visitor experiences while maintaining the natural resource, while visitor numbers and types can be seen as inputs. Given these desired outputs, restrictions on the number or type of visitors may not be the only or best means to achieve the outputs.

In that context, it is worth observing that much attention is paid in the outdoor recreation white paper (Miljøverndepartementet 2001) to defining friluftsliv in order to provide guidance regarding government's role in providing it. However, perhaps a more important issue is what defines "acceptable use" of natural areas, perhaps differentiated across ownership (public versus private natural areas) and type of designation (e.g., national park vs. other designations).

For example, it is possible to envision an activity occurring in natural areas even if it does not fit within the friluftsliv concept. In other words, the focus should directly be on desired conditions within a given area, or set of areas, rather than on the concept of friluftsliv that intermediates between activity and desired conditions. To some degree, guidance is provided by the following passage from the white paper (Miljøverndepartementet 2001:28-29):

På denne bakgrunn ser regjeringa det som ei svært viktig oppgåve å støtte det miljøvennlige friluftslivet, som er kjenneteikna av følgjande:

- Det går føre seg i naturen eller i naturprega omgivnader
- Det omfattar eit breitt spekter av aktivitetar frå spaserturen i nærmiljøet til lengre turar i aude fjell og skogområde
- Det set ikkje store krav til personleg utstyr
- Det vektlegg kunnskap, evner og fysisk aktivitet framfor avansert teknisk utstyr eller omfattande tilrettelegging
- Det overstig ikkje akseptable grenser for forstyrring av dyre- og fugleliv, for skade på vegetasjon og jordsmonn eller for spreiding av framande arter og organismar, smitte og sjukdom
- Det fører i svært avgrensa omfang til støy, forsøpling eller anna ureining
- Det går føre seg med minst mogleg bruk av energiresursar
- Det er ikkje til vesentleg skade eller ulempe for grunneigarar eller andre brukarar av naturen

Though these statements are not specific enough to act as indicators and standards, some at least focus on outputs and can be developed into indicators and standards. For example, "Det overstig ikkje akseptable grenser for forstyrring av

¹⁹ Using a specific example, why is it considered acceptable, and even desirable, for Den Norske Turistforening to maintain buildings and transportation in national parks, but not for local businesses to engage in similar activities?

dyre- og fugleliv..." makes it clear that wildlife disturbance and other environmental impacts are one recreation "output" that may need to be limited.

However, other statements focus more on inputs. For example, the rationale for "Det set ikkje store krav til personleg utstyr" is unclear. Is it to avoid negative environmental impacts? If so, the focus could be on those impacts themselves – the outputs. Is it because such personal equipment would bother more traditional users? If so, this could be clarified to facilitate planning. For example, if the issue is irritation of more traditional users, can users be segregated through zoning such that both types of users can have enjoyable experiences?²⁰ This leads to the next, and related, topic.

Are these approaches relevant to a key emerging issue in Norwegian recreation management – diversity of users and uses?

There is growing realization in Norway that as diversity in user groups increases, it will be increasingly difficult to satisfy all users. As Vorkinn (2000:27) put it:

I områder med mange besøkende vil det være omtrent umulig å tilfredsstille alle ønsker hos de besøkende. En må derfor velge mellom å begrense tilretteleggingen til småskala-tiltak som opparbeiding av stier, skilting og merking, slik at en støter bort færrest mulig, eller å prioritere de grupper som ønsker tyngre tilrettelegging. En risikerer da at ikke ubetydlige turistgrupper forsvinner.

The trade-off need not always be as strong as implied by this statement, insofar as zoning enables one to satisfy different preferences in different locations. That is one of the goals of ROS-type approaches—to provide diversity in recreation experiences, with zoning being a key part of doing so. Indeed, Vorkinn (2000) goes on to note that more intense development should occur away from the attraction themselves, which implies the type of zoning approach on which ROS relies. Planning systems simply provide a systematic means for achieving this goal.

Can these approaches incorporate broader concerns and priorities relevant to Norwegian recreation?

As noted above, much of the debate within Norwegian and international natural area recreation management has focused on experiential and environmental issues. However, broader concerns, including local economic benefits, have recently gained attention as well. Relatedly, Nærings- og handelsdepartementet (1999) notes the related goal of providing opportunities for tourism businesses in natural areas. Because Limits of Acceptable Change (LAC) and related approaches are essentially generic management-by-objectives planning systems, they can be expanded to incorporate new dimensions of interest. The Australian Tourism Optimisation Management Model (TOMM) example illustrates this.

²⁰ If the issue is one of what society as a whole considers to be acceptable use of natural areas, then segregating uses will not resolve the conflict.

References

NB: The following not only contains material cited in the report, but also some additional resources that cover planning and site management topics.

Alexander, E.R. 1992.

Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues 2nd ed. Gordon and Breach: New York.

Anderson, D.H., D.W. Lime, and T.L. Wang. 1998.

Maintaining the Quality of Park Resources and Visitor Experiences: A Handbook for Managers. University of Minnesota Cooperative Park Studies Unit.

Anderssen, A. 2000.

Forvaltning av nasjonalparkar i utlandet – kva kan vi lære? Kvifor byggje nettverk. In *Nasjonalparkar og næring – hand i hand?* Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Rapport nr. 4 – 2000.

Berntsen, T. 2000.

Nasjonalparkar som drivkraft i næringsutvikling. In *Nasjonalparkar og næring – hand i hand?* Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Rapport nr. 4 – 2000.

Bischoff, A. and A. Odden. 1999.

Ungdom og friluftsliv – endringer i lys av modernitetsprosesser. Unpublished manuscript, Høgskolen i Telemark.

Bosselman, F.P., C.A. Peterson, and C. McCarthy. 1999.

Managing tourism growth: Issues and applications. Island Press: Washington, DC.

Briassoulis, H. 1989.

Theoretical Orientations in Environmental Planning: An Inquiry into Alternative Approaches. *Environmental Management* 13:381-392.

Bø, E. 1998.

Forvaltningsplan for Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Rapport nr. 4 – 1998.

Butler, R.W. and L.A. Waldbrook. 1991.

A New Planning Tool: The Tourism Opportunity Spectrum. *Journal of Tourism Studies* 2:2-14.

Clark, R.N. and G.H. Stankey. 1979.

The Recreation Opportunity Spectrum: A Framework for Planning, Management, and Research. USDA Forest Service, General Technical Report PNW-98.

Cole, D., M. Peterson, and R. Lucas. 1987.

Managing Wilderness Recreation Use. USDA Forest Service General Technical Report INT-230.

Cole, D.N. and S.F. McCool. 1997.

The Limits of Acceptable Change Process: Modifications and Clarifications. In S.F. McCool and D.N. Cole (compilers), *Proceedings – Limits of Acceptable Change and Related Planning Processes: Progress and Future Directions*. USDA Forest Service General Technical Report INT-GTR-371.

- Dombeck, M. (2000).
The State of the Forest: Extending our Land Ethic. March 27, 2000 speech.
[Http://www.fs.fed.us/intro/speech/20000328.htm](http://www.fs.fed.us/intro/speech/20000328.htm)
- Driver, B. and P. Brown. 1978.
The Opportunity Spectrum Concept and Behavioral Information in Outdoor Recreation Supply Inventories: A Rationale. In *Proceedings, Integrated Inventories of Renewable Natural Resources Workshop*. USDA Forest Service General Technical Report RM-55, pp. 24-31.
- Dybwad, T. and H. J. Reite. 2000.
Naturbruksprosjektet – vern, bruk og næring. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Rapport nr. 5 – 2000.
- Elgmork, K. 1978.
Human Impact on the Brown Bear Population (*Ursus arctos* L.). *Biological Conservation* 13:81-103.
- Emmelin, L. 1997.
Turism – friluftsliv – naturvård: Ett triangeldrama. Mitthögskolan. Institutionen för Turismvetenskap: Östersund.
- Flæte, O. 2000.
Velkommen. In *Nasjonalparkar og næring – hand i hand?* Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Rapport nr. 4 – 2000.
- Friedman, J. 1973.
Retracking America: A Theory of Transactive Planning. Garden City, NJ: Anchor Press/Doubleday.
- Friedman, J. 1987.
Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hall, T. E., and Cole, D. N. 2000.
An expanded perspective on displacement: A longitudinal study of visitors to two wildernesses in the Cascade Mountains of Oregon. Proceedings of the Conference Wilderness Science in a Time of Change, Missoula, MT.
- Hall, C.M. and S. McArthur. 1999.
Integrated Heritage Management: Principles and Practice. The Stationery Office: London.
- Hammit, W.E. and D.N. Cole 1998.
Wildland Recreation: Ecology and Management, 2nd ed. New York: Wiley.
- Hammit, W.E. and I.E. Schneider. 2000.
Trends in Recreation Conflict Management. In W.C. Gartner and D.W. Lime (Eds.), *Trends in Outdoor Recreation, Leisure and Tourism*. CAB International: London.
- Haukeland, J. V. og A. Viken. 1997.
Miljø og turisme - et dilemma. In J.K.S. Jacobsen og A. Viken (red.) *Turisme: Fenomen og næring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hendee, J.C., G.H. Stankey, and R.C. Lucas. 1990.
Wilderness Management 2nd ed. North American Press: Golden, Colorado.
- Jack, L. No date.
"Development and application of the Kangaroo Island TOMM." Unpublished manuscript.

- Jacob, G.R. and R. Schreyer. 1980.
Conflict in outdoor recreation: A theoretical perspective. *Journal of Leisure Research*, 12, 368-380.
- James, A.N. 1999.
Institutional Constraints to Protected Area Funding. *Parks* 9(2):15-26.
- Kajala, L. 1995.
Conflict management principles emerging from social sciences: their applicability in northern wilderness areas. *Arctic Centre Publications*, 7, 271-283.
- Kaltenborn, B.P. 1991.
Utkast til forvaltningsplan for turisme og friluftsliv på Svalbard. Norsk Institutt for Naturforskning.
- Kaltenborn, B.P. 1996.
Tourism in Svalbard: Planned Management or the Art of Stumbling Through? In M.F. Price, ed. *People and Tourism in Fragile Environments*. Wiley: Chichester, UK.
- Kaltenborn, B.P. 1999.
Setting Preferences of Arctic Tourists: A Study of Some Assumptions in the Recreation Opportunity Spectrum Framework from the Svalbard Archipelago. *Norsk Geografisk Tidsskrift (Norwegian Journal of Geography)* 53:45-55.
- Kaltenborn, B.P. 2000.
Arctic-Alpine Environments and Tourism: Can Sustainability be Planned? *Mountain Research and Development*, v. 20 no.1 pp. 28-31.
- Kaltenborn, B.P. and R. Hindrum. 1996.
Opportunities and Problems Associated with the Development of Arctic Tourism – A Case Study from Svalbard. Directorate for Nature Management Notat DN-1996-1.
- Kaltenborn, B.P. and L. Emmelin. 1993.
Tourism in the High North: Management Challenges and Recreation Opportunity Spectrum Planning in Svalbard, Norway. *Environmental Management* 17:41-50.
- Kline, J.D. 2000.
Tourism and Natural Resource Management: A Brief Review of Research and Issues. Unpublished manuscript to appear as a USDA Forest Service Research Note or a General Technical Bulletin. Pacific Northwest Research Station, Forestry Sciences Laboratory. Corvallis, Oregon.
- Krumpe, E. and S.F. McCool. 1997.
Role of Public Involvement in the Limits of Acceptable Change Wilderness Planning System. In S.F. McCool and D.N. Cole (compilers). *Proceedings – Limits of Acceptable Change and Related Planning Processes: Progress and Future Directions*. USDA Forest Service General Technical Report INT-GTR-371.
- Liddle, M. 1997.
Recreation Ecology: The Ecological Impact of Outdoor Recreation and Ecotourism. London: Chapman and Hall.
- Lime, D.W. (ed.). 1996.
Congestion and Crowding in the National Park System. Minnesota Agricultural Experiment Station Miscellaneous Publication 86-1996.
- Lindberg, K. 2001.
Economic Impacts. In *The Encyclopedia of Ecotourism*, D. Weaver, ed. CAB International, London, pp. 363-377.

- Lindberg, K., S. McCool, and G. Stankey. 1997.
Rethinking Carrying Capacity. *Annals of Tourism Research* 24:461-465.
- Little, W. and F.P. Noe. 1984.
A highly condensed description of the thought process used in developing visitor research for southeast parks. USDI National Park Service Southeast Regional Office, Atlanta, Georgia.
- Loikannen, T., T. Simojoki, and P. Wallenius. 1999.
Participatory Approach to Natural Resource Management. Finnish Forest and Park Service: Vantaa, Finland.
- Loomis, J.B. 1993.
Integrated Public Lands Management. Columbia University Press: New York.
- Machlis, G.E. and D. R. Field (2000 Forthcoming).
National Parks and Rural Development: Practice and Policy in the United States. Washington, DC: Island Press.
- Manidis Roberts. 1997.
Developing a Tourism Optimisation Management Model: A model to monitor and manage tourism on Kangaroo Island, South Australia. Manidis Roberts Consultants: Sydney.
- Manning, R.E., D.W. Lime, W.A. Freimund, and D.G. Pitt. 1996.
Crowding Norms at Frontcountry Sites: A Visual Approach to Setting Standards of Quality. *Leisure Sciences* 18:39-59.
- Manning, R.E. 1997.
Social Carrying Capacity of Parks and Outdoor Recreation Areas. *Parks and Recreation* 32:32-38.
- Manning, R.E. 1999
Studies in Outdoor Recreation: Search and Research for Satisfaction, 2nd ed. Oregon State University Press: Corvallis, Oregon.
- Marion, J.L. and T.A. Farrell. 1998.
Managing Ecotourism Visitation in Protected Areas. In Lindberg, K., M. Epler Wood, and D. Engeldrum, eds. *Ecotourism: A Guide for Planners and Managers, Volume 2*. Ecotourism Society, N. Bennington, VT.
- Matthews, M. 1999.
Snowmobile Ban Sends a Chill Through Town. *Washington Post* 19 January, p. A17.
- McLain, R.J. and R.G. Lee. 1996.
Adaptive Management: Promises and Pitfalls. *Environmental Management* 20:437-448.
- McCool, S.F. and D.N. Cole (compilers). 1997.
Proceedings – Limits of Acceptable Change and Related Planning Processes: Progress and Future Directions. USDA Forest Service General Technical Report INT-GTR-371.
- McCool, S.F. and D.N. Cole. 1997.
Experiencing Limits of Acceptable Change: Some Thoughts After a Decade of Implementation. In S.F. McCool and D.N. Cole (compilers). *Proceedings – Limits of Acceptable Change and Related Planning Processes: Progress and Future Directions*. USDA Forest Service General Technical Report INT-GTR-371.

- McCoy, K.L., E.E. Krumpal, and S. Allen. 1995.
Limits of Acceptable Change Planning – Evaluating Implementation by the U.S. Forest Service. *International Journal of Wilderness* 1:18-22.
- McNeely, J.A. (1997).
New Trends in Protecting and Managing Biodiversity. *Ecodecision*, Winter, 20-23.
- Meyer, R. 2001.
Forvaltningsplan for sikrede friluftsområder i Nøtterøy/Tjømeskjærgården: Et eksempel på bruk av Visitor Impact Management – modellen. Østlandsforskning Web journal *Utmark* 2001:2. Available at <http://www.ostforsk.no/utmark/>
- Miljøverndepartementet [MD]. 2001.
St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv*.
- Nellemann, C., P. Jordhøy, O-G Støen, and O. Strand. 2000.
Cumulative impacts of tourist resorts on wild reindeer (rangifer tarandus tarandus) during winter. *Arctic* 53(1):917.
- Nilsen, P. and G. Tayler. 1997.
A comparative analysis of protected area planning and management frameworks. In S.F. McCool and D.N. Cole (compilers), *Proceedings – Limits of Acceptable Change and Related Planning Processes: Progress and Future Directions*. USDA Forest Service General Technical Report INT-GTR-371.
- Nærings- og handelsdepartementet [NHD]. 1999.
St.meld. nr. 15 (1999-2000). *Lønnsomme og konkurransedyktige reiselivsnæringer*.
- Reitan, J. 1994.
Naturvern - Friluftsliv - Turisme: Konflikter i planlegging og forvaltning. NIBR Rapport 1994:19.
- Ritchie, J.R.B. 1998.
Managing the Human Presence in Ecologically Sensitive Tourism Destinations: Insights from the Banff-Bow Valley Study. *Journal of Sustainable Tourism*, 6, 293-313.
- Ritchie, J.R.B. 1999.
Policy Formulation at the Tourism/Environment Interface: Insights and Recommendations from the Banff-Bow Valley Study. *Journal of Travel Research* 38:100-110.
- Roulet, J. and P. Nilsen. 2000.
Collaborative and Parallel Research on National Parks: Gateway and National Park Communities. Paper presented at the 8th International Symposium on Society and Resource Management. Bellingham, Washington.
- Schwer, R.K., R. Gazel, and R. Daneshvary. 2000.
Air-tour Impacts: The Grand Canyon Case. *Annals of Tourism Research*, 27, 611-623.
- Selman, P.H. 1992.
Environmental Planning: The Conservation and Development of Biophysical Resources. Chapman: London.
- Shelby, B. and T.A. Heberlein. 1986.
Carrying Capacity in Recreation Settings. Oregon State University Press: Corvallis.
- Sidaway, R.. 1995.
Managing the impacts of recreation by agreeing the limits of acceptable change. In G. J. Ashworth and A G. J. Dietvorst, eds. *Tourism and spatial transformations*. CAB: Wallingford.

- Smith, E. and N. Lipscombe. 1999.
An evaluation of Recreation Opportunity Spectrum (ROS) applications in Australia. Johnstone Centre of Parks, Recreation and Heritage Report No. 124. Albury, NSW.
- Stankey, G.H., D.N. Cole, R.C. Lucas, M.E. Petersen, and S.S. Frissell. 1985.
The Limits of Acceptable Change (LAC) System for Wilderness Planning. USDA Forest Service General Technical Report, INT-176. Ogden, Utah: Intermountain Forest and Experiment Station.
- Strand, O., J. Swenson, P. Jordhøy, C. Nellemann, E.J. Solberg, J. Linnell, and Ø. Holand. 2001.
Villrein som naturressurs; utnyttelse og bevaring. In R. Borgstrøm (ed.), *Vilt og ferskvannsfisk: Området for miljø og utvikling.* Oslo: Norges forskningsråd.
- Teigland, J. 2000.
Nordmenns friluftsliv og naturopplevelser – Et faktagrunnlag fra en panelstudie av langtidsendringer 1986-1999. Vestlandsforskning rapport 7/2000.
- Teigland, J. and E. Holden. 1996.
Reiseliv og miljø: Hva kan vi lære av andre? Vestlandsforskning: Sogndal.
- USDA Forest Service. 2000.
USDA Forest Service FY 2000 and FY 2001 Annual Performance Plan. March 2000.
- Vistad, O.I. 1999.
Nasjonalparken. In J.K.S. Jacobsen and A. Viken, eds. *Turisme: Stedet i en bevegelig verden* (Tourism: Place in a Movable World). Universitetsforlaget: Oslo.
- Vistad, O.I. and P.J. Engesæter. 1996.
Reiseliv og naturbruk. Om reguleringsbehov og styringstiltak. Lillehammer: Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 07/1996.
- Vistad, O.I., Kaltenborn, B.P., and Aas, Ø. 1996.
Miljøkonsekvenser av friluftsliv. Lillehammer: Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 02/1996.
- Vistad, O.I. and M. Vorkinn. 1995.
Naturturisme og naturforvaltning - Resultater fra et forskningsprosjekt. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Vorkinn, M. 2000.
Reiseliv og nasjonalparker: Kva kan vi lære av (for- og etter-) undersøkingane kring Jostedalsbreen. In *Nasjonalparker og næring – hand i hand?* Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Rapport nr. 4 – 2000.
- Vorkinn, M. 2001.
Norsk friluftsliv – på randen til modernisering? *Utmark*, no. 2.
- Watson, J. 1997.
Regional Planning and Protected Areas in South Western Australia. *Parks* 7:2-8.
- Wyatt, R.G. 1989.
Intelligent Planning. Unwin Hyman: London.

Table 1: Impacts and Their Evaluation: A Typology with Examples

Visitation can generate impacts in the following dimensions:				
These impacts may affect the utility of:	1. Experiential	2. Ecological/resource	3. Economic	4. Social/cultural
A. Visitors themselves (including local resident visitors)	1A. Evaluation of crowding and conflict.	2A. Evaluation of environmental degradation.	3A. Visitor desires for local development.	4A. Visitor concern for local well-being (and/or desire for experience of “authentic” local community).
B. Local residents	1B. Resident desires that adjacent areas provide quality experiences for visitors in order to maintain tourism-related jobs for themselves and others in the community.	2B. Resident desires to maintain environmental quality in the natural area.	3B. Resident desires to maintain tourism-related jobs and income for themselves and others in the community (but also possible opposition to visitation where that is perceived to jeopardize other desired resource uses).	4B. Resident desires to maintain community well-being and local culture.
C. Other citizens (general public)	1C. Public desires that natural areas provide quality experiences for visitors, in order to enhance support for conservation, maintain job opportunities for residents, etc.	2C. Public desires to maintain ecological health, especially in unique natural areas.	3C. Public desires to maintain economically viable rural communities.	4C. Public desires to maintain socially viable rural communities.

Table 2: Management Actions and Their Evaluation

Examples of management actions in response to impacts (or to enhance experiential quality) include:		
These actions may affect the utility of:	5. Access restrictions/use limits	6. Expanded visitor facilities
A. Visitors (including local resident visitors)	5A. Included visitors may gain due to less crowded experience and/or less actual/perceived environmental damage (and they may lose due to loss of freedom). Excluded visitors may lose due to need to find substitute site or forego experience.	6A. Visitors desiring expanded facilities gain, while visitors opposing them may lose (depending on availability of substitutes).
B. Local residents	5B. Gains if congestion or other negative community impacts reduced. Losses if jobs or other positive community impacts reduced.	6B. Depends on whether expansion leads to more (or different type of) visitors, and resident evaluation of such a change.
C. Other citizens	5C. Gains if limits implemented to avoid loss of environmental values. Losses if limits opposed symbolically by the public.	6C. Gains if leads to changes positively valued by public (e.g., better experience for visitors, more job opportunities for residents). Losses if citizens are symbolically or in other ways opposed to infrastructure development in natural areas.

Table 3: Stages in developing the TOMM (source: Manidis Roberts Consultants 1997)

NB: SATC=South Australia Tourism Commission, DENR=Department of Natural Resources, KI=Kangaroo Island, TKI=Tourism Kangaroo Island

Main Stages	Method for model development	Method for acceptance and implementation
Confirm desired outcomes, parameters and methodology for the study.	Conduct day long inception meeting with Steering committee.	Plan as many dates for workshops, community briefings, transport operator briefings and media program as possible. Prepare and release first media release.
Establish a draft set of desirable conditions for tourism on Kangaroo Island (economic, social, environmental and visitor experience).	Integrate goals from Tourism Plan, KI Sustainable Development Strategy, interview with tourism related stakeholders and feedback from a 1-5 day workshop involving tourism related stakeholders.	Conduct interviews with 20 key stakeholders to introduce merits of project, gain endorsement and involvement and determine preferred communication for progress updates.
Investigate indicators that could be measured to suggest the status of the optimal conditions.	Integrate recommendations from earlier indicator study and directions and initiatives from relevant plans, reports and initiatives undertaken by SATC, DENR and TKI.	Discuss project with individuals involved in monitoring some aspect of tourism related activity on Kangaroo Island.
Generate a set of tourism scenarios that could be faced on KI in the near future.	For each scenario, develop potential benefits and costs, and identify information needed to understand the benefits and costs.	Hold first briefing with senior government staff and use the scenario table to market the need for a model at stakeholder briefings. Determine ongoing commitment to the study.
Investigate how the indicators could be measured in a simple, reliable and cost effective manner.	Integrate qualitative advice from specialists with the results of an objective testing matrix (ie. assess against criteria such as accuracy, utility and cost).	Present Matrix to Steering Committee for feedback.
Decide on a select group of optimal conditions. Decide on a select group of indicators. Decide on a select group of monitoring methods.	Conduct a 1.5 day workshop with tourism related stakeholders.	Conduct a 1.5 day workshop with tourism related stakeholders. Undertake a community briefing in Kingscote. Prepare and generate a second media release.
Combine the optimal conditions, indicators and monitoring methods into a table that becomes the basis for the draft model.	Manidis Roberts Consultants produce a table that presents the key information used to drive the model.	Prepare articles for tourism newsletters to stimulate wider professional interest in the study.
Commence development of Implementation Plan.	Identify potential resources (human and financial). Identify ideal coordinating body for model. Investigate additional resourcing opportunities.	Provide Steering Committee and potential model coordinator with a draft structure of implementation plan for them to flesh out using their experience of KI management.
Identify missing information and assumptions that will need to be made until the information becomes available.	Consult with specialists in relevant field, eg. Wildlife officers, tour operators, tourism research staff and community groups. Refine model according to imminent resourcing scenario.	Prepare follow-up articles for tourism newsletters to stimulate wider professional interest in the study.

Identify the benchmark status for each indicator (how close Kangaroo Island is to its optimal conditions).	Undertake basic research into existing records, interview specialists and where necessary, generate assumptions to cover missing data.	
Refine the model by testing it using the scenarios already developed.	Conduct an internal workshop with consultant and members of the Steering Committee.	Members of Steering Committee team up to brief senior government and industry representatives on initial results of model and explore resourcing contributions.
Produce a working version of the model.	Prepare Consultation Draft Report. Consolidate Implementation Plan. Enhance model tables to increase user friendliness.	Prepare local media that sets the stage for an imminent launch. Prepare invitation letters to stakeholders (particularly past interviewees and workshop participants) for community launch.
Launch the model within a consultation draft report.	Produce a basic display summarising model and visual material for the presentations. Produce 300 copies of draft consultation draft report.	Prepare fourth media release. Release locally on KI at a stakeholder briefing that emphasises benefits and practical application (using scenarios). Release draft model nationally at Annual Ecotourism Conference on KI several days after local launch using South Australian Tourism Minister.
Refine the model and implementation plan. Produce Final Report.	Collect and analyse feedback from launch. Integrate feedback into model and report. Conduct workshop with Steering Committee to determine responsibilities and funding. Dispatch copies of final report to interested persons.	Collect feedback and assess response. Integrate Council and Development Board into Steering Committee. Generate articles outlining response and principle feedback.

Table 4: Summary of Monitoring System, Tourism Optimisation Management Model (source: Manidis Roberts Consultants 1997)

NB: KI=Kangaroo Island, TKI=Tourism Kangaroo Island.

Optimal Conditions	Indicator	Acceptable Range	Monitoring Method	Details of Monitoring
Economic				
The majority of visitors to KI stay longer than two nights.	Annual average number of nights stayed on KI.	2 to 7 nights.	Direct question in exit survey.	One of core questions administered in annual exit survey, administered at airport and two major ports. In the interim, use figures from the Domestic Tourism Monitor.
The tourism industry is undergoing steady growth in tourism yield.	Annual average growth in total tourism expenditure on KI per number of visitor.	4 to 10% annual average growth.	Expenditure estimate in exit survey.	Annual average growth to be in real terms. Average of last three years regional figures to be taken at benchmark. Divide growth by total the number of visits.
The growth of local employment within the tourism industry has been consistent.	Annual average growth in direct tourism employment.	1 to 3% annual average growth.	Annual survey of TKI operators.	TKI to administer survey and collate details.
There is minimal seasonal fluctuation in the number of visits to KI.	Annual variation in room nights sold between peak and low season.	30 to 45% variation.	Annually collect seasonal data from Australian Bureau of Statistics.	Source data from Australian Bureau of Statistics surveys of tourism accommodation statistics.
Market Opportunities				
Operators use market data to assist in matching product with market segment opportunities.	Number of operators using market data in TKI and operator plans.	50 to 100% of operators.	Annual survey of TKI operators.	TKI to administer survey and collate details. Use Likert scale of monitoring on usefulness.
There is integration of business and regional, state and national tourism marketing programs for KI.	Number of co-operative marketing campaigns such as joint brochures and advertisements.	50 - 100% of operators.	KI tourism operator survey.	Estimate of the average for the last three years as base case, survey administered by Tourism Kangaroo Island.
A growing portion of visitors come from the cultural/environmental segments of the domestic and international markets.	Proportion of visitors that match Australian Tourism Commission cultural/environmental segmentation profile. The number of visits to Kangaroo Island.	60 to 80% of total visitors to KI. 0 to 7% annual growth in the number of visits.	Exit survey. Number of passengers carried on transport between KI and mainland.	Compare total number of visits with proportion of segment visits to create an overall proportion. Two to three market segmentation questions that explore motivation, interest in learning and activities participated in. Ensure data is kept confidential and only presented in generic form (consider collation by an impartial body).

Environmental				
The majority of the number of visits to the island's natural areas occur in visitors service zones.	The proportion of KI visitors to the island's natural areas who visit areas zones specially for managing visitors.	85 to 100% of visitors.	List of areas in exit survey.	List 4-5 service zones for visitors to select from (natural areas that reflect different land tenures), and regularly review to ensure they remain appropriate. Compare total number of visits to service zones with total number of visits to Kangaroo Island.
Ecological processes are maintained or improved (where visitor impact has occurred) in areas where tourism activity occurs.	Net overall cover of native vegetation at specific sites.	0 to 5% increase in native vegetation from base case.	Annual ground survey, supported by GIS data.	Survey three sites for threatened endemic species, twice/annum, present results separately. Suggested sites are: main access pint at Little Sahara Desert; area adjacent to Vivonne Bay Camping Area; area adjacent to D'estrees Bay; and area surrounding Harriett Camping Area. Base case will be the estimated by those with expertise of species in local area.
Major wildlife populations attracting visitors are maintained and/or improved in areas where tourism activity occurs.	Number of seals at designated tourist site. Number of Hooded Plover at designated tourist site. Number of Osprey at designated tourist site.	0 to 5% annual increase in number sighted.	Count visible population in designated area.	Regular observations of seal numbers at Seal Bay and Cape De Couedic, observations of Hooded Plover at a sandy beach site and observations of Osprey at coastal site. Base case will be the estimated by those with expertise of species in local area.
The majority of tourism accommodation operations have implemented some form of energy and water conservation practice.	Energy consumption/ visitor night/ visitor. Water consumption/ visitor night/ visitor.	3 to 7 kilowatts. 20 o 40 litres of water.	Electricity and water consumption averaged across three operations.	Monitor average consumption per visitor per night at a hotel self-contained unit, bed and breakfast and lighthouse keepers residence. This will be coordinated via an annual ecotourism best practice survey conducted by a university.
Experiential				
Tourism promotion of visitor experiences at Kangaroo Island's natural areas is realistic and truthful to that actually experienced by most visitors.	Proportion or visitors who believe their experience was similar to that suggested in advertisements and brochures.	85% to 100%.	Closed question in exit survey.	Ask the question 'Were their any significant differences between what advertisements and brochures suggested about Kangaroo Island and what you experienced?
The KI visitor experience is distinctly different from other coastal destinations in Australia.	Proportion of visitors who believe they had an intimate experience with wildlife in a natural area.	70 to 100% thought it was very important.	Closed question exit survey.	Ask question 'Are these images similar to any experiences with wildlife you have had?' Refer respondents to three small black and white photos that show visitors gaining an intimate yet sensitive wildlife experience in a natural area. These would be located directly below the question on the survey page and serve as examples of the question's intent. Tourism Kangaroo Island to undertake.

The majority of KI visitors leave the island highly satisfied with their experience.	Proportion of visitors who were very satisfied with their overall visit.	90 to 100% of respondents.	Closed question exit survey.	Ask the question "Were you very satisfied, satisfied or unsatisfied with your visit to Kangaroo Island?"
Socio-Cultural				
Residents feel comfortable that tourism contributes to a peaceful, secure and attractive lifestyle.	Number of petty crime reports committed by non-residents per annum.	10 to 25 crime reports per annum by non-residents.	Annual number of crime reports committed by non-residents.	Source crime and traffic reports from police records. Install noise meter outside Tourism Information Centre capable of focusing on 10-6 decibels.
	Number of traffic accidents involving non-residents per annum.	50 to 80 vehicle accident reports per annum.	Annual number of vehicle accidents involving non-residents.	Telephone survey of 500 residents per year using a proportional distribution as per population distribution. TKI to coordinate.
	Proportion of the community who perceive positive benefits from their interactions with tourists.	70 to 100% of respondents.	Closed question within an Omnibus survey of local residents.	
Residents are able to access nature-based recreational opportunities that are not frequented by tourists.	Proportion of residents who feel they can visit a natural area of their choice with very few tourists present.	80 to 100% of respondents.	Closed question within an Omnibus survey of local residents.	Telephone survey of 500 residents per year using a proportional distribution as per population distribution. Ask respondents "During the past year did you continually feel that you could find somewhere natural on the Island to escape that felt local and had few to no tourists?" TKI to coordinate.

1 Helhetlig planlegging for bærekraftig bygdeturisme med eksempelstudie fra England

2.1 Innledning

Dette arbeidsdokumentet fokuserer på hva som er oppnådd med henblikk på å utvikle en bærekraftig bygdeturisme i England. Forholdene i England skiller seg fra Norge på ulike måter ved at landet har en stor befolkning på et relativt lite areal. Grunneiernes og allmennhetens rettigheter når det gjelder bruken av utmark til rekreasjonsformål er også historisk sett forskjellig fra Norge. Tradisjonene for ferie- og friluftsliv i landdistriktene er også til dels annerledes. Men presset på gjenværende naturområder er større enn i Norge, og det er derfor interessant å se på hvilke forvaltningsstrategier som man har benyttet i dette landet for å sikre en miljømessig forsvarlig reiselivsutvikling på landsbygda. Kanskje kan man høste av erfaringer og lære noe av det arbeidet som er gjort i England, der utfordringene når det gjelder å beskytte ressursgrunlaget er enda større enn det tradisjonelt har vært i Norge.

Fremstillingen tar utgangspunkt i en gjennomgang av miljøvirkningene av reiselivsrelaterte aktiviteter i landdistriktene i England og hvilke planleggingsprinsipper som rent allment er lagt til grunn på sentralt politisk hold. Spesiell oppmerksomhet er viet allmennhetens rettigheter til ferdsel (*Rights of Way*). Strategiene for utvikling av bygdeturisme drøftes deretter mer inngående.

Ettersom nasjonalparkene er rammen for mange av de mest besøkte områdene i England, er forvaltningen av disse viet spesiell oppmerksomhet. The Peak District National Park er valgt ut som et egnet case, og det er også gitt eksempel på hvordan man har utviklet vellykket gårdsturisme basert på bærekraftig ressursutnyttelse i dette området. The National Trust er en frivillig organisasjon som har spilt en sentral rolle for å ivareta natur- og kulturarven i England på en ansvarlig rolle. Endelig er det tatt med et avsnitt om arbeidet med miljøledelse innenfor engelsk bygdeturisme. Mot slutten av dokumentet er det også tatt med en presentasjon av noen av de prinsippene som man arbeide med innenfor EU på dette området.

2.2 Kjennetegn ved bygdeturisme

Bygdeturisme kjennetegnes gjerne av lokalisering til områder med spredt bosetting, det vil i praksis ofte si at dette er en form for reiseliv som finner sted i eller i nærheten av naturområder. Svært ofte utgjør landskaps- og naturelementene

en helt vesentlig del av ressursgrunnlaget for denne typen turisme. Det er derfor viktig at denne turismeformen utvikler seg på en ansvarlig måte, slik at ressursutnyttelsen ikke svekker naturens bæreevne. Omtensom planlegging og forvaltning av bygdeturismen er derfor en forutsetning for at landdistriktenes naturkvaliteter og bygdesamfunnenes karakter og livskraft kan opprettholdes (Sharply og Sharply 1997). Denne formen for turisme stiller derfor reiselivsnæringen og forvaltningen overfor utfordringer, som må finne sine løsninger dersom naturkvalitetene og lokalsamfunnsverdiene skal kunne bevares for kommende generasjoner.

Bygdeturismen skiller seg fra reiselivssatsinger i byer eller egne turistsentra ved at den har et klart småskalapreg. Det er altså snakk om en turismeform der anleggene er små både i antall og størrelse, og der de er spredt utover i landskapet. Lane (1994) peker på at bygdeturismen er tradisjonell i sin karakter. Det vil si at den vokser langsomt og organisk, og gjerne er knyttet til tradisjonelle familie-virksomheter. Dermed kontrolleres også aktivitetene og utviklingstempoet langt på vei av lokale aktører som vil ha et langsiktig perspektiv på sin virksomhet. Bygdeturismen skiller seg altså fra mer konsentrerte reiselivssatsinger, som også karakteriseres av at de utvikler seg sprangvis og ikke nødvendigvis har lokal forankring ved at kontrollen med utviklingen i stor grad ligger hos investorer eller aktører utenfor lokalsamfunnet. Bygdeturisme fungerer gjerne på linje med andre bygdenæringer som også er basert på naturgrunnlaget, den lokale kulturarven, overlevert tradisjoner og lignende (Lane 1994).

Småskalapreget og den organiske tilknytningen til eksisterende virksomheter gjør at spesialisering og profesjonalisering ofte er mindre utviklet innenfor bygdeturismen. Bygdeturisme kjennetegnes ved at den ikke skal erstatte andre næringer, men snarere leve i en symbiose med andre aktiviteter. Det er da ofte også en gjensidighet mellom reiselivsvirksomhet og tradisjonelle næringer i bygdene. Landbruk, fiske, tretilvirkning, bygge- og anleggsvirksomhet, håndverk, husflid, transport, varehandel og mange former for tjenesteyting har i flere sammenhenger nytte av det etterspørselsgrunnlaget som reisetrafikken bidrar til lokalt. I blant kan denne utvidelsen av det lokale markedet være avgjørende for at virksomheter og tilknyttede hushold opprettholdes i lokalsamfunnet, eller for at bosettingen ikke rakner i rurale småsamfunn. Samspillet mellom reiseliv og tradisjonelle næringer er derfor svært viktig. Også andre typer lokal kompetanse kan naturligvis komme til anvendelse, slik som de betydelige ressursene som ligger i den tradisjonelle husmorkompetansen når det gjelder forskjellige vertskapsoppgaver, for eksempel i utnyttelsen av lokale mattradisjoner. Ungdom under utdanning har også mye å bidra med når det gjelder språkferdigheter, guiding og aktivitetsledelse.

Reiselivsnæringen har en betydelig distriktspolitisk betydning. Den ekstra omsetningen som reiselivet gir i varehandelen, i form av oppdrag for lokale håndverkere, av tilleggsinntekter for kvinnene som er deltidssysselsatt innen reiseliv eller reiselivsrelaterte virksomheter, er kanskje helt avgjørende for at husholdene kan etableres eller opprettholdes lokalt. Det finnes terskelverdier for hva som i sin tur må til for å opprettholde andre lokalt baserte private og offentlige tjenestetilbud, og reiselivet kan jo tenkes å utgjøre den avgjørende marginen for at man holder seg over de kritiske antallet innbyggere for å kunne beholde det lokale skoletilbudet, frisøren eller bensinstasjonen på stedet.

Når grunnlaget for annen privat næringsvirksomhet svekkes i mange norske områder, blir reiselivets relative betydning for bosetting og aktivitet både langs kysten og i innlandsbygdene desto større. Reiselivet har nødvendigvis store sesongvariasjoner, og det gjør at det mange steder lett lar seg innpasse i forhold til andre virksomheter med sesongpreg. Fiske eller undervisning er to opplagte eksempler. Reiselivet gir mulighet også for mange deltidsengasjementer ved siden av annet arbeid, for eksempel gårdsdrift, og reiselivet kan derfor egne seg godt som et verdifullt attåttnæring. Bygdeturismen er altså ikke nødvendigvis noen redningsplanke til fortrenghet for andre bygdenæringer – den kan like gjerne være et tillegg eller supplement til andre, allerede eksisterende næringer.

2.3 Eksempelstudie England

2.3.1 Miljøutfordringer og planprinsipper knyttet til fritids- og turistaktiviteter i naturområder

I 1995 kom Underhuset i Storbritannia med en betenkning om de miljømessige effektene av turisme og friluftsliv i naturområder, der den overordnede filosofien er at man legger bærekraftbegrepet fra Brundland-kommisjonen til grunn (House of Commons, Environment Committee 1995). Det betyr enkelt sagt at både dagens behov og kommende generasjoners behov for tilgang til natur og rekreasjonsmuligheter skal tilgodeses.

De generelle planleggingsprinsippene

Denne balanseringen av hensynene til både nåtidlige og fremtidige behov tilsier at man ikke nødvendigvis skal konservere landskaper og naturområder fullstendig, men at man er inneforstått med at dagens rekreasjons- og turistaktiviteter vil måtte føre til påvirkning av naturmiljøet. Det er altså en naturlig prosess at miljøet endres som følge også av disse formene for menneskelige aktivitet, slik som mange andre aktiviteter og bygdenæringer har endret landskaper og natur opp gjennom historien. Men en skånsom bruk av naturen vil likevel kunne bidra til at ferie- og fritidsaktiviteter kan beskytte disse verdifulle ressursene mot utarming eller ødeleggelse. Det gjøres også et poeng av at aktiv bruk av natur kan øke allmennhetens forståelse og verdsetting av de verdiene som knytter seg til intakte miljøkvaliteter.

Bærekraftighetsprinsippene er blitt forsøkt implementert i de sentrale retningslinjene for planleggingen i det rurale England. En strategi som er blitt utviklet av Royal Town Planning Institute (1993), peker spesielt på følgende prinsipper i denne delen av samfunnsplanleggingen, der en peker på viktigheten av å

- anvende en forsiktighet ("føre vår"-holdning) i planleggingsaker som synes å ha miljømessig betydning
- vurdere den evnen som et gitt landsbygdssamfunn har til å absorbere en gitt utvikling uten å skade det sosiale eller fysiske miljøet
- bevare økologiske miljøer og biologisk mangfold

- bidra til en selvbevarende rural økonomi som er bærekraftig på sikt
- opprettholde bygdesamfunnenes karakter
- sikre at landsbygda har sin egen indre dynamikk og integritet, og ikke utvikler seg til å bli en arrangert fasade som primært er innrettet på å underholde besøkende

”Grønn turisme” er et begrep som er nært forbundet med disse prinsippene for ”bærekraftig reiselivsutvikling” på landsbygda, og i Underhusets betenkning (House of Commons, Environment Committee 1995) går disse begrepene over i hverandre. De sentrale myndighetene understreker at det skal gis

- aktiv støtte til aktivitetstyper som bidrar til å øke miljøkvalitetene (fremfor de turismeformene som forringer disse verdiene) gjennom oppmuntring og støtte til sports- og rekreasjonsaktiviteter som i seg selv bidrar til å beskytte miljøet
- støtte til tiltak som kan bidra til økt miljøkvalitet (på linje med produkt- og servicekvalitet i reiselivet)
- økt prioritet til arbeid med å bevisstgjøre planleggere på verktøy og teknikker som er egnet til håndtere turisttrafikk i naturområder (*visitor management*)

Denne strategien anses også å være god næringspolitikk gjennom at man ved å verne miljøer også beskytter næringer som er avhengig av intakte miljøkvaliteter.

Kjennetegn ved konflikter og problemer

I det ovenfor nevnte politiske dokumentet pekes det på den trusselen som ferie- og fritidsaktivitetene representerer mot landets natur i distriktsområdene. Det understrekes at disse konfliktene må defineres nøye, fordi de oppfattes og forstås på ulike måter av ulike interessegrupper.

Konfliktene kan omfatte økologisk ødeleggelse av naturverdier som ikke harmonerer med prinsippene for bærekraftig utvikling, eller de kan true unike menneskelige verdier som stillhet, tilgang til naturskjønne områder eller ønsket om å være nær unike naturkvaliteter. I blant kan konfliktene dreie seg om spørsmål knyttet til påvirkninger eller endringer av det sosiale livet på bygdene i England. Problemene kan altså variere fra bekymringer for naturvitenskapelige forhold til endringer av subjektive naturopplevelser eller sosialt definerte oppfatninger av hva som er mer eller mindre tjenlig for det lokale samfunnet. De kulturelle konfliktene som kretser rundt disse spørsmålene er likevel høyst reelle. Noen ganger synes det som om disse sosiale motsetningene er viktigere enn de miljømessige problemene som faktisk oppstår, og konfliktene kan i mange sammenhenger være kilde til betydelige spenninger og store frustrasjoner blant de ulike interessene.

Slike konflikter bør derfor forstås på bakgrunn av den sosiale konteksten de inngår i, og debatten om disse spørsmålene viser at dette altså i bunn og grunn dreier seg om kulturkonflikter, selv om mye blir sagt og gjort i ”bærekraftighetens navn”. Det pekes også på at konserveringsarbeid og omtanke for miljøet i virkeligheten ofte er et resultat av et ønske om ivareta rent estetiske hensyn, eller en idyllisert visjon av hvorledes man mener at miljøene på landsbygda bør være: Både tilrettelegging av stier, forbud mot støy i nasjonalparker, homogenisering og

forskjønning av landsbyer (*the brown sign syndrome*) kan først og fremst være uttrykk for denne typen holdninger. I denne diskusjonen tar dokumentet til orde for at persepsjonen av ødeleggelse og trusler skal tas alvorlig, men forbud og restriksjoner skal ikke ensidig gå på bekostning av interessene og ønskene til den lokale befolkningen.

Det er en økende variasjon i bruken av naturområdene, og ulike aktiviteter som bruk av fly, fiske, grottesafari, klatring, golf, terrengsykling, bilkjøring (firehjulstrekkere), orientering, ridning, turgåing, bruk av hunder, bruk av jetski og fritidsbåter, vannskiaktiviteter, seilbrett, fugletitting, strandaktiviteter mv kan alle påvirke sensitive naturområder og ha potensielle eller reelle negative virkninger.

Virkningene vil kunne variere avhengig av de lokale økologiske forutsetninger for å tåle ulike aktiviteter, tidspunktene for når aktivitetene finner sted, værforhold og adferden til de som bruker områdene. Men det fremholdes likevel at turisme og friluftaktiviteter representerer mindre trusler mot spesielt verneverdige steder, som for eksempel *Sites of Special Scientific Interest* (SSSI) og *Areas of Outstanding Natural Beauty* (AONB), sammenliknet med andre næringsaktiviteter og ren industrivirksomhet. Countryside Commission (jf pkt 2.4) fremholder for eksempel at miljøødeleggelser knyttet til industrialisering, landbruk og urbanisering langt overstiger virkningene av ulike former for rekreasjon og turisme. Likevel fastholdes det at naturbaserte reiselivsaktiviteter er et viktig tema og konfliktområde som fortjener stor oppmerksomhet (House of Commons, Environment Committee 1995).

Dykking i ferskvannsområder er det knyttet relativt begrensede problemer til i England. Både lovverkets innretning og det at mye foregår i regi av klubber, tilsier at det er relativt enkelt å håndtere de problemene som oppstår.

Ellers er det registrert støyproblemer, tråkk langs strender og ødelegging av vegetasjon knyttet til bruk av småbåter i nasjonalparkene. En del forsøplingsproblemer finnes også. Det legges vekt på at marinaer legges til områder som allerede er brukt for andre formål (for eksempel havneområder), fremfor at en tar i bruk jomfruelige strandområder og elvebredder.

Fiske i elver og innsjøer fører til liknende forstyrrelser og problemer, men fiskeforeningene selv mener at problembeskrivelsen til dels er overdreven, spesielt hva gjelder klagingen på gravingen etter agn ved fiskestedene (som naturvernere har reagert på).

Når det gjelder fjellklatring, er det kommet til enighet med fjellklatrerklubbene om at klatring i visse områder unngås, spesielt gjelder dette på steder som er nær fuglenes hekkeområder.

Golf er en sport som har bidratt til å endre bruken av landområdene ettersom utmarka er omgjort til golfbaner mange steder. Organisasjonen English Nature har utarbeidet atferdsregler (*codes of practice*) for anleggelse av golfbaner, der det legges vekt på design og vedlikehold, og mest mulig naturvennlig bruk av golfarealene. Konfliktene rundt anleggene har vært store enkelte steder. Det anbefales derfor at man utfører mer detaljerte studier og vurderinger av de miljømessige konsekvensene av inngrepene før man anlegger golfbaner. Spesielt legges det vekt på å analysere nøye mulige virkninger på sensitive landskaper og

de følgene som golfanleggene får for dyrelivet. Også hensynet til tilgjengeligheten for allmennheten til naturområdene bør fokuseres i denne sammenheng.

Spesifikke problemer og løsningsforslag knyttet til transport og ferdsel

Trafikk-problemene som knytter seg til naturbaserte aktiviteter oppleves å være spesielt store, og mange anser bruk av kjøretøyer og veg- og parkeringsanlegg for å være de største truslene mot naturopplevelsene. Eksos, køer og parkeringsproblemer følger med utfarten fra de urbane sentraene og skaper stress og miljøproblemer. I England er det også en del motoriserte kjøretøyer som har lov til å kjøre i terrenget langs bestemte ruter (*Roads Used as Public Paths – RUPPs*). En stor økning i salget og bruken av firehjuls kjøretøyer og mangel på vedlikehold av disse traseene har etterlatt sår i landskapet. Det legges derfor opp til et nærmere samarbeid med motororganisasjonene med sikte på å oppnå en mer skånsom bruk av disse vegene og samtidig forbedre vedlikeholdet. Det har også vært arbeidet mye med å klargjøre klassifiseringen av stier og veier som er åpne for henholdsvis motoriserte kjøretøyer, hester, sykler og turgåere (se pkt 2.3 om allmennhetens rettigheter til ferdsel - *Rights of Way*).

Det understrekes at det er viktig å sørge for kollektive transporttilbud og støtte transportmåter som er alternative til bruk av personbil for å avdempe det presset mot miljøet som personbiltrafikken representerer. Også restriksjoner på bilbruk langs veier og på små bebygde steder regnes som egnede virkemidler for å få trafikksituasjonen under kontroll, selv om det er relativt få slike begrensninger som foreløpig er satt ut i live. Konfliktlinjene går her ofte mot lokale forretningsdrivende som gjerne motsetter seg trafikkreguleringer. Det er derfor spesielt viktig å trekke disse interessene med i planprosessene. Dette gjelder også utfordringene når det gjelder å finne adekvate løsninger på parkeringsproblemene.

Park-and-ride-løsninger er tiltak som brukes en del steder, der lokale busser tar de besøkende med videre gjennom de mest populære områdene etter at gjestene har satt fra seg egne kjøretøyer på egnede parkeringsplasser. Ellers er mer begrensende parkeringsrestriksjoner også et mye brukt virkemiddel for å regulere adgangen til de mest utsatte naturområdene. Dette kan bl a gjøres ved å innføre relativt høye parkeringsavgifter, og disse inntektene kan også brukes til å dekke kostnader knyttet til områdeforvaltningen. Dessuten bør det skiltes og informeres når et område er fullt og det ikke er ledige parkeringsplasser å oppdrive. I tillegg bør det skiltes bedre for parkering i nærheten av mindre populære områder.

Det anses ellers å være viktig at transportaspektene er en integrert del av utviklingen av turisttilbudene. Dette betyr bl a at man bør legge attraksjoner og fasiliteter til steder som kan nås med offentlig transport og som i tillegg gjerne er lokalisert ikke altfor langt unna urbane sentra, slik at bilbruken kan begrenses. Denne strategien omfatter satsing på sykkelbruk, bedre passasjertilbud på eksisterende jernbanelinjer og forbud mot at lastebiler eller tyngre kjøretøyer kan bruke annet enn hovedvegnettet dersom det ikke dreier seg om lokale vareleveranser. Det fremheves likevel at enkelte hensyn tilsier en viss bruk av personbil; dette gjelder eldre og funksjonshemmede som ikke kan bevege seg og oppleve naturområdene på andre måter enn fra bilvinduet eller på stoppesteder i bilens umiddelbare nærhet. Det kan også gis dispensasjon for en del aktiviteter som forutsetter bruk av så mye utstyr at personbilen er det eneste praktiske

befordringsmiddelet. Også i parkeringspolitikken understrekes det at en må søke å forene hensynene til miljøvern og opplevelsesverdiene for ulike typer brukere på en best mulig måte.

Sykkelutleie og tilrettelegging for sykkelbruk oppmuntres, og det pekes på at det er viktig at jernbanetilbudet gjennom nasjonalparkområdene inkluderer muligheter for å ta med sykler på togene på en praktisk og enkel måte. Når det gjelder motoriserte off-road kjøretøyer (firehjulstrekkere) og bruken av disse, er det som nevnt en viktig målsetting å unngå at vegene ødelegges mer enn nødvendig og at man ikke gjør situasjonen uutholdelig for lokalbefolkningen og andre brukere. Det anbefales at foreningene trekkes mer inn for at regelverket praktiseres i henhold til bestemmelsene. Også de som selger kjøretøyer skal inkluderes i arbeidet for å gjøre kjøringen mer ansvarlig, og at en egen atferdskodeks (*code of practice*) når det gjelder motorisert ferdsel skal utvikles i samråd med miljøforvaltningen. Samarbeid med vegmyndigheter og andre brukerinteresser anses videre nødvendig for å finne fram til omforente løsninger. Det anbefales at samarbeid velges fremfor å satse på dyre, lovbestemte overvåkings- og kontrolløsninger. Problemene synes ofte å være at det er noen få enkeltindivider som bryter forskrifter og regler for god atferd.

Andre former for motorsport, som for eksempel motorsykkelbruk (rally) i utmark er i en liknende situasjon. Det er fremfor alt viktig at det skaffes tilveie områder som passer for uorganisert motorsykkelbruk, og at man må søke å forhindre at andre områder brukes illegalt.

Problemer ved økt turisttrafikk

Også negative virkninger av ferie- og fritidstrafikken for lokalsamfunnene er rapportert i denne utredningen. De negative sidene knytter seg særlig til økte lokale trafikkproblemer og mindre opplevelse av privatliv og uforstyrret fred i lokalsamfunnet. Det poengteres også at lokale goder kan gå tapt dersom den lokale butikken helt og fullt omformes til å bli en turistbutikk. ”Den kumulative effekten av en stykkevis utvikling” fryktes også, og det er derfor viktig å passe på at også de små forandringene skjer på en måte og i en retning som samsvarer med ønskene til den de bofaste befolkningen (selv om man naturligvis holder fast på turismens store betydning for det rurale England både når det gjelder inntekter og arbeidsplasser).

English Nature har uttrykt spesiell bekymring for virkningene av de fasilitetene og den type infrastruktur som gjerne anlegges i friluftsområdene i tilknytning til ulike aktiviteter. Blant annet har skilting og informasjonstiltak vært gjenstand for mye kritikk. Særlig har kritikerne ment at det har vært brukt lite tiltalende skilt av lav materiell kvalitet.

Virkningene av friluftsliv og naturbasert turisme er altså mangesidige, og planleggingens utfordringer berører en rekke offentlige ansvarsområder og forvaltningsmyndigheter. I utredningen gis et en oversikt over disse, samt klare politiske signaler om hvilke spesifikke oppgaver som de enkelte organer skal ivareta. Et førende prinsipp er at ønsket om en bærekraftig utvikling skal legges til grunn for alle aktiviteter, og ikke bare på de aktivitetsfelt som i utgangspunktet er estetisk tiltalende eller skånsomme mot natur og kultur. Det er særlig gjennom

planarbeidet på det regionale nivået at man har muligheter for å oppnå å legge rammene for en utvikling som hindrer miljøødeleggelser eller øker konflikten mellom interessegrupper. Et av de viktigste tiltakene for å hindre konflikter vil være å legge til rette for støyende aktiviteter, eller aktiviteter som andre finner provoserende, på steder som i minst mulig grad er til sjenanse for fastboende eller andre besøkende. Områder som er lite brukt eller som har lav opplevelsesverdi kan utnyttes for visse sportsaktiviteter, som for eksempel leirdueskyting eller motorsport. Denne tilretteleggingen bør gjøres i samarbeid med klubber og interesse-foreninger. Det anbefales at man i retningslinjene konkret peker på hvilke aktivitetstyper som *ikke* er tillatt i de ulike områdene, samt anviser hvilke steder hvor slike er tillatt eller kan anbefales.

Andre anbefalinger av tiltak

Erosjonsskader ved stier i utmarksområder er blant de mer merkbare problemene som en har kunnet registrere som følge av turistaktivitetene. Det som kan forårsake slike problemer, er i første rekke stor brukshyppighet (spesielt i dårlig vær), dårlig drenering fra stien og stiens omgivelser, samt stidekkets beskaffenhet. Erfaringene med utbedringer har vært dårlige i mange tilfeller, der tiltakene snarere har forårsaket forverring av skadene. Dessuten har man enkelte steder valgt å erstatte jordstier med hard overflate, noe som gir stiene et urbant preg. Disse erfaringene vurderes som negative, og man anbefaler den praktiseringen som er gjort i Lake District National Park, der en felles arbeidsgruppe for organisasjonene English Nature og National Trust (jf pkt 2.6) har utarbeidet følgende retningslinjer for vedlikehold av turveger i sensitive naturområder:

- Vedlikeholdet av stier skal forhindre inngrep i naturen og miljømessig ødeleggelse
- Man skal velge høy standard på design og bruke naturlige materialer fra egnen, som harmonerer med omgivelsene i struktur og farger.
- Man skal finne tekniske løsninger som beskytter eksisterende vegetasjon, og kun plantearter som finnes lokalt skal brukes i repareringen. Ikke-lokale arter skal bare benyttes som avbøtende tiltak der det er nødvendig, og der disse etter hvert vil bli fortrent som følge av naturlig vekst.
- Jo mindre temmet stiens naturlige omgivelser er, desto strengere bør kriteriene for vedlikehold være. Det vil si at man bør være forsiktig med å gjøre større tiltak i områder med villmarkspeg.
- Reparerte stier bør være tilpasset den funksjonen de skal ha, dvs om den er klassifisert som fottursti, ridesti eller kjøreveg.
- Bruken av stimerking, varder og liknende skal unngås, unntatt der hvor det er tradisjon for slike (det vil si ved stikryss og topp-punkter).
- Det tilstrebes at overvåking og vedlikehold foretas jevnlig med gjennomføring av begrensede tiltak, fremfor sjeldnere og større utbedringsarbeider.

De mest populære rutene, spesielt gjennom torvterreng, er blitt omgjort til gjørmete stier. Det nevnes eksempler på dette blant annet fra *The Pennine Way* -

en fottursti på over 400 km som går gjennom Nord-Englands store viddeområder - der reparerende tiltak kan bli svært kostnadskreven og trolig også vanskelig kan gi et fullgodt resultat. I dette området er det anbefalt at man ikke går i gang med fysiske utbedringer, men heller søker å spre trafikken gjennom opparbeiding av alternative ruter i mindre sårbart terreng.

Også når det gjelder informasjonsarbeidet drøftes ulike tiltak for å sikre en bærekraftig bruk av stier og turveger. Brosjyrer, guidebøker og annet informasjonsmaterieell bør kun anbefale ruter som kan tåle trafikk, og det bør vises til hensiktsmessige parkeringsplasser og anbefalte utgangspunkter basert på bruk av kollektive transportmidler.

Spesielt i forbindelse med vannbaserte turistaktiviteter er det lagt vekt på hensiktsmessige forvaltningsplaner for å håndtere brukerkonflikter og forebygge miljøproblemer. Sonering av ulike typer aktiviteter langs kysten, i innsjøer og vassdrag er et mye brukt prinsipp, der det utarbeides lokale vedtekter som understøtter premissene. Denne tilretteleggingen skjer i dialog med brukerne, og det legges vekt på å informere om og begrunne de reguleringene som gjelder for ulike områder. Spesielt for aktiviteter som bringer støy og andre typer forstyrrelse til sjenanse for andre, er det som nevnt avgjørende at det anvises egnede steder for disse aktivitetsformene.

Definering av atferdsregler (*codes of practice*) for de ulike aktivitetstypene, og spredning av disse retningslinjene til publikum som ikke er tilsluttet foreninger, anses å være viktig. Det anbefales at guidebøker, brosjyrer og handbøker inneholder denne typen informasjon. Likeens er det vesentlig at disse atferdsnormene også formidles til dem som produserer og selger sportsutstyr, og til instruktører, aktivitets- og reiseledere.

Når det gjelder selve planarbeidet er det generelt viktig å bygge partnerskap mellom ulike kategorier som tradisjonelt har motsetningsfylte verdier og interesser. Det er viktig å avklare de kulturelle forskjellene mellom interessentene. Kvaliteten på forvaltningsplanene avhenger også av at effektene av planene overvåkes og vurderes på en systematisk måte.

2.3.2 Allmennhetens rettigheter til ferdsel - *Rights of Way*

For turgåere har det vært et problem at adgangen til landsbygdas utmarksområder har vært begrenset. I 2000 gikk en lov (*Rights of Way*) gjennom i Parlamentet. Loven skal sikre allmennheten utvidete rettigheter. Prosessen rundt utvidelsen av allmennhetens rett til ferdsel har vært problematisk fordi mange av stiene er dårlig vedlikeholdt og avmerket, og til dels preget av hindre og gjengroing. I etterkant av lovvedtaket er det et omfattende arbeide på gang for å legge til rette for passasjer og turveier.

I tillegg vil loven sørge for strengere trafikkregulering ved bl a innføring av forbud mot drivstoffbasert motorisert trafikk utenom veier for å beskytte flora og fauna. (The Rambler's Association 2001)

Den nye loven gir allmennheten adgang til fjell- og utmarksområder som enten er 600 m over havet eller som er kartfestet som fellesareal (såkalte *commons*). Kartfestingen er nå i full gang rundt årtusenskiftet, men avklaringsprosessen er

ventet å ta tre til fire år. Dette arbeidet utføres av Countryside Agency i England og Countryside Council for Wales. Unntatt fra loven er dyrket mark, halvveis bearbeidet beitemark, golfbaner, jernbanespor samt bygninger og mark som ligger mindre enn 20 meter fra bebodde hus. Dessuten praktiseres båndtvang for hund i enkelte perioder, og hele året i enkelte hekkeområder. Grunneiere er som før ansvarlige for skader som oppstår når andre mennesker oppholder seg på eiendommen, men de er ikke lenger ansvarlige for skader som oppstår som følge av naturgitte fenomener (elver, groper etc), eller som følge av uforsiktig bruk av menneskelige installasjoner (gjerder, porter etc).

Lokale myndigheter vil få fullmakter til å lage regler for å unngå at sårbare steder skades. De vil også ble bedt om å etablere lokale fora (*Local Open Access Forums*), der brukere, grunneiere og bevaringsinteresser kan møtes for å diskutere hvordan det lokale regelverket skal utformes. Det vil bli utarbeidet atferdsregler (*codes of conduct*) for både grunneiere og brukergruppene, og Countryside Agency i England og Countryside Council for Wales vil også ha ansvar for at offentligheten er informert om de nye rettighetene og hvordan de kan benyttes på en ansvarlig måte.

Ferdselsretten inneholder likevel fortsatt en del begrensninger. Grunneiere har for eksempel fortsatt rett til å sperre av et hvilket som helst område i inntil 28 dager per år. Videre kan grunneiere innføre ytterligere begrensninger i allmennhetens ferdselsrett dersom hensynet til vern av kulturarven, brannfare, faren for folks sikkerhet eller naturforvaltningshensyn skulle tilsi dette. Slike unntak må imidlertid godkjennes av Countryside Agency i England og Countryside Council for Wales, eller eventuelt av nasjonalparkforvaltningen dersom denne har tilsynsansvar i et gitt område.

Det har vært mye diskusjon rundt disse tiltakene. Fotturistene, gjennom The Ramblers' Association, betrakter utmarksområdene (fjell, heder, vidder, skoger og strender) som en del av nasjonens felles arv, der man har rett til å streife omkring (*right to roam*). Grunneierne på sin side, representert ved National Farmers' Union, ser på disse områdene som en del av gårdsdriften (*the farm as a workplace*), og oppfatter gjerne andre aktiviteter som upassende (House of Commons 1995).

Alle ferdselsårer skal klassifiseres, enten som fotsti, ridesti eller veg som er åpen for all ikke-motorisert trafikk (*Byway open to all traffic – BOAT*), det vil i all hovedsak si bruk av sykkel. Motorisert ferdsel utenom det som klart er definert som veger, er som nevnt helt forbudt. Det vil kreve store administrative ressurser å få utført dette arbeidet, også fordi det ligger inne forventinger om at stisystemene settes i stand for å ivareta disse formålene. Loven pålegger dessuten lokale myndigheter å legge forholdene til rette for at alle grupper i samfunnet, også funksjonshemmede, skal kunne bruke disse tilrettelagte ferdselsårene.

En del av loven tar for seg definerte steder som har spesiell vitenskapelig verdi (*Sites of Special Scientific Interest – SSSI*), eller som er klassifisert som våtmarksområder. Også annen håndhevelse av naturvernbestemmelser i områder som er av betydning for bevaring av biologisk mangfold, er behandlet nærmere i lovteksten. Alle forvaltningsnivåer har et definert ansvar. På sentralt hold har myndighetene gått inn med strenge straffereaksjoner for brudd på lovbestemmelser når det gjelder forstyrrelse eller negativ innflytelse på dyrelivet (fengsel på

inntil seks måneder eller bøter på opptil £ 5 000). Strafferammen for alvorlige, intenderte forbrytelser er inntil to års fengsel.

2.3.3 Overordnet strategi for bygdeturisme i regi av English Tourism Council og The Countryside Agency

I England er det lagt ned et betydelig arbeid over lang tid med sikte på å fremme turismeutvikling i rurale områder med natur- og kulturkvaliteter ut fra prinsippene om å sikre en bærekraftig utvikling. Dette er en strategi som det knytter seg en sterk politisk interesse for, og både målsettinger og arbeidsmetoder er i høy grad sammenfallende med de retningslinjene som anbefales i EU-sammenheng (jf pkt 3).

Både det nasjonale turistrådet (*English Tourism Council – ETC*) og de regionale/ lokale turistrådene er opptatt av å følge opp strategiene. I England har turistrådene har lagt vekt på produktutvikling og -kontroll ved siden av det tradisjonelle markedsføringsarbeidet, og de har derfor også hatt en relativt aktiv rolle i utviklingen av reiselivstilbudene på ulike nivåer. Turistrådene på alle nivåer samarbeider tett med offentlige planmyndigheter, i særlig grad med *The Countryside Agency* (tidligere *Countryside Commission*). Dette er et offentlig forvaltningsorgan som har til oppgave å verne om de samfunnsverdiene som landdistriktene i England representerer, samt sørge for sosial og økonomisk utvikling i det rurale England. Et sentralt poeng for *The Countryside Agency* er å sikre at en så stor andel av befolkningen som mulig får reelle muligheter for å oppleve det rurale England og de natur- og kulturkvalitetene som her finnes. Dette innbefatter også eldre og funksjonshemmede.

De første sporene av en bevisst satsing på en bærekraftig bygdeturisme finnes i en brosjyre fra 1988, der sentrale prinsipper for turisme på landsbygda ble knesatt (*English Tourism Council og The Countryside Agency 2000*). Disse prinsippene er blitt støttet av turistrådene, som også har gitt sin tilslutning til målsettingene om å ta vare på de spesielle kvalitetene som den engelske landsbygda representerer. Dette, sammen med myndighetenes tilslutning til arbeidet gjennom *Government Task Force on Tourism and the Environment* i 1991 (*English Tourism Council og The Countryside Agency 2000*), dannet så rammen for det videre arbeidet utover på 90-tallet med forsert satsing på utvikling av bygdeturisme (*rural tourism*).

Prinsippene som ligger til grunn hviler på en målsetting om bærekraftig utvikling, eller det man gjerne også omtaler som en balansert og fornuftig vekst (*wise growth*). I dette er blant annet hensynet til bevaring av biologisk mangfold og opprettholdelse av intakte natur-, landskaps- og kulturverdier tillagt stor vekt. Det skal videre satses på produkter som har lokal forankring, og som altså baserer seg på og videreutvikler det lokale ressursgrunnlaget. Også overvåking av turisttrafikken og forvaltningsmessig kontroll med de miljømessige virkningene (*visitor management*), er prioriterte tiltaksområder.

I strategien legges det avgjørende vekt på partnerskap (*partnership*) mellom ulike aktører, der man vil forsøke å utvikle kvalitet, sikre konkurransedyktighet og sørge for en fornuftig eller bærekraftig vekst i bygdeturismen (*English Tourism Council og The Countryside Agency 2000*). I dette ligger det en helhetlig planleggingstenkning, som representerer en bevegelse bort fra den tradisjonelle

sektortenkningen, med større vekt på å integrere de ulike perspektivene på den økonomiske utviklingen i landdistriktene. Det betyr for eksempel at landbrukets stilling ikke ses isolert, men inngår i et helhetlig perspektiv på den lokale økonomien.

Et annet sentralt element i strategien er å ikke pålegge for mange reguleringer, men heller forsøke å understøtte distriktenes næringer og lokale småforetak. Innebygd i denne tenkningen ligger det også en forpliktelse til å ta vare på miljøkvalitetene, der de lokale aktørene stimuleres til å støtte opp under miljøbevaringstiltak. Også et sosialt perspektiv er innbakt i denne helhetlige strategien, der en vil legge til rette for at alle befolkningsgrupper – uansett ressursforutsetninger – skal ha reell tilgang til landdistriktene.

Turisme og rekreasjon blir sett på som vesentlige økonomiske vekstområder, som kan gi direkte sysselsettingsmuligheter lokalt og ikke minst bidra til å understøtte ulike andre økonomisk sett marginale lokale virksomheter. Et strukturproblem ved reiselivsnæringen eller med reiselivsrelaterte næringene i slike småsamfunn er imidlertid at disse aktivitetene består av små enheter og at strukturen på disse ofte er fragmentert. Det trengs derfor innsats for å koordinere aktivitetene og ivareta fellesoppgavene. Denne orienteringen sammenfallende med EU-kommisjonens arbeid (Commission of the European Communities 1999), hvor nettopp turisme blir sett på som et redskap for å oppnå sterkere grad av diversifisering av de lokale økonomiske aktivitetene. Primærnæringene i landdistriktene trenger flere bein å stå på over hele Europa.

Flere forhold ligger altså bak denne aktive satsingen på å utvikle bærekraftig bygdeturisme, der noen av de mest sentrale som påpekes av English Tourism Council og The Countryside Agency (2000), er en stigende erkjennelse av at turisme har fått en meget stor betydning for landdistriktene. Bakgrunnen for dette er en sterk nedgang i inntektene fra det tradisjonelle jordbruket (i England mistet bøndene 60 prosent av inntektene på fem år i årene før katastrofen med munn- og klovsyke slo til). Svikten i landbruksnæringen har bla ført til et økt press på landsbygdas miljøkvaliteter gjennom rasjonalisering og nedlegging av bruk, og det har vist nødvendigheten av flere inntektsmuligheter lokalt. En annen utfordring har vært det økende presset på populære steder som følge av økende turisttrafikk. Dette gjelder som oftest enkelte punkter i landskapet, gjerne spesielt naturskjønne steder, der det er behov for å finne konkrete løsninger på de problemene som oppstår gjennom mer aktiv regulering (*visitor management*). Men man har også et positivt syn på turisme i dette henseende ved at man antar at turisme har en holdningsskapende effekt og kan gi de tilreisende større bevissthet om verdien av miljøkvaliteter og behovene for vernetiltak.

Turistterspørselen i landområdene er som påpekt tidligere blitt mer variert ved at flere ulike typer reisende har utviklet forskjellige opplevels- og aktivitetsinteresser. Et gjennomgående trekk i etterspørselsutviklingen er at de reisende er blitt mer kunnskapsrike, og det er også en utfordring at gjestene stiller stadig større krav til kvalitet på reiselivsproduktene.

I utviklingen av bygdeturisme er det altså mange hensyn som må ivaretas, og det anses viktig å søke å forene og balansere hensynene til de tilreisende, turistnæringen, vertssamfunnet og naturmiljøet. Nøkkelbegrepene er vektlegging av kvalitet, konkurransedyktighet og bærekraftighet. Fire målsettinger som

adresserer hvert av disse hensynene (English Tourism Council og The Countryside Agency 2000) er skilt ut, der man vil:

- i) Oppmuntre til turismevekst i landdistriktene for å skape flere jobber rundt om i hele England. De mange små foretakene innen bygdeturisme skal bli mer konkurransedyktige gjennom rådgivning, markedsføringsstøtte og etablering av nettverkssamarbeid.
- ii) Øke kvaliteten på opplevelsene til de tilreisende. Alle sider ved den besøkendes opphold må vies oppmerksomhet, bl a fasiliteter, tjenester og infrastruktur, med spesielt fokus på tilgang til informasjon.
- iii) Opprettholde og, der det er mulig, høyne miljøkvaliteten ved turismesatsing. Å søke å unngå at turismen gjør skader på naturgrunnet er et anerkjent prinsipp, men ambisjonene går videre enn dette: På en ene siden bør reiselivet kunne bidra direkte til bevaring av bygninger, landskaper etc, og på den andre siden bør utviklingen av reiselivet kunne understøtte de politiske bestrebelsene på å videreforedle landskapets utseende og spesielle tiltrekningskraft.
- iv) Sørge for at inntektene spres lokalt til de involverte lokalsamfunnene. Målsettingen er å maksimere den delen av forbruket som blir igjen i lokalsamfunnet.

Det påpekes at mens disse ulike områdene tidligere er blitt behandlet som isolerte spørsmål, legges det nå vekt på at det trengs en *integrasjon* mellom dem. Det er derfor mulig å tenke seg at det kan gjøres felles tiltak som samtidig understøtter flere eller alle hensynene. For eksempel er naturmiljøets tilstand ofte en viktig del av turistenes kvalitetsopplevelse. Eller det å promotere lokale produkter for turister kan være til fordel for både lokale næringsutøvere, lokalsamfunnet, naturmiljøet og de besøkende, som slik får en sterkere opplevelse av lokal egenart. De ulike elementene vil slik kunne understøtte hverandre.

Den integrerte satsingen innenfor *en felles overbyggende strategi* vil omfatte en rekke tiltaksområder. De ulike fagprofesjonene vil lettere kunne trekke sammen ut fra denne felles forståelsesrammen, der alle parter også innser at de ulike interessene og hensynene har en rettmessig plass i det totale bildet. Derfor jobber ekspertisen innen ulike forvaltningsområder og interesseorganisasjoner nå tettere sammen enn før, selv om de i utgangspunktet har nokså ulike faglige ståsteder.

Denne sammenblandingen av forskjellige interesser og aktører med ulike utgangspunkt kan imidlertid lett skape mangel på oversikt og uklar arbeidsdeling. Det er derfor behov for styring og koordinering av arbeidet som gjøres med å utvikle bygdeturisme. Både English Tourist Council og Countryside Agency legger vekt på at det gjennom samarbeid med berørte departementer blir en konsistent og godt fundert politikk for bygdeturismen på nasjonalt nivå. Også i den regionale planprosessen er en slik samordning viktig. På det lokale planet vil lokale myndigheter vanligvis ha en ledende rolle, mens det i enkelte områder med spesiell vernestatus vil være særskilte organer som har hovedansvaret for planleggingen. Dette gjelder i nasjonalparker, naturområder av typen AONB (*areas of outstanding natural beauty*), eller det kan i noen tilfeller være kulturarvsorganisasjoner som National Trust som har den sentrale rollen i

forvaltningen av ressursene. Det anses som en viktig oppgave også å sikre koordinering mellom nasjonale, regionale og lokale initiativ.

I den overordnede, integrerte strategien inngår en rekke satsingstiltak innen ulike delområder:

Man vil for det første sikre at bygdeturismen får en sentral plass i planleggningssystemet. Det understrekes at det er viktig med lokal medvirkning og innflytelse, men det er også grenser for dette når det gjelder myndighetens krav til verning av miljøkvalitetene. Planleggingen må sikre at turisttrafikken avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. På steder med stort press kreves spesielle tiltak for å kontrollere turismen. Aktuelle virkemidler kan være kanaliseringstiltak i form av tilrettelegging for bruk av alternative oppholdssteder, skilting og annen type informasjon som vil kunne påvirke turistenes atferdsmønster i tid og rom. Kapasitetsgrenser for utsatte steder bør fastsettes. Kontroll med graden av måloppnåelse skal sikres gjennom overvåking av miljøtilstanden og bruk av indikatorer for de ulike turistaktivitetene. En slik overvåking anses å være nødvendig for at man skal kunne følge utviklingen over tid.

Det tas også sikte på å stimulere til en mer bærekraftig ressursforvaltning blant aktørene i turistnæringen. De mange negative lokale miljøvirkningene av turistaktivitetene i lokalsamfunnet gjør at man ønsker å arbeide videre med tekniske spørsmål som energisparing, avfallshåndtering og utslippsbegrensninger. Oppmerksomheten rundt bruken av lokale ressurser, arbeidskraft etc., og spørsmålet om grønn merking av bygdeturismeprodukter på linje med andre europeiske land, er kommet på dagsordenen også i England.

Det fokuseres videre på at lokale myndigheter og den bofaste befolkningen må gjøres mer oppmerksom på hva turismen faktisk betyr for lokalsamfunnet. Det er videre en utfordring å sikre finansiell støtte for utvikling av bygdeturisme, spesielt på bakgrunn av de mange små og marginale økonomiske virksomheter som kjennetegner strukturen ved denne næringen. Det gis støtte til diversifiseringstiltak for primærnæringene, med spesiell vekt på rådgivning, opplæring, kvalitets-sikring, markedsføring og nettverkssamarbeid. Et viktig poeng er sikring av integrerte løsninger for eksempel bondegårdsturisme, der overnatting, tilbud om lokale (økologiske) matprodukter, serveringstjenester, salg og aktiviteter inngår i en helhet. Det skal derfor også satses på å utvikle og tilby lokale produkter innenfor temaene mat og drikke. Dette gir økonomiske ringvirkninger lokalt, samtidig som en slik profilering vil kunne gi turistene en mer distinkt stedsopplevelse. Dessuten vil det kunne bidra til å opprettholde det lokale jordbruket og dermed verne kulturlandskapet.

Også betydningen av å ta vare på lokal kulturarv og kulturelt særpreg fokuseres. Dette gjelder tiltak for å stimulere lokalt håndverk, festivaler, bevaring av kulturlandskap, formidling av lokale tema gjennom utstillinger etc. Opprettholdelse og forbedring av landskapskvalitetene skal sikres ved beplantning, utbedring av kulturminner og liknende tiltak. Et sentralt område er å beskytte og opprettholde rurale landskaper. Dette kan gjøres ved bl a å samarbeide med landbruksinteressene for å sikre intakte landskapsverdier. Det er også initiativer for å skape nye landskapstyper gjennom for eksempel planting av nasjonale eller lokale skoger.

Tilrettelegging for at turistene selv også direkte skal kunne bidra til bevaring av miljøet gjennom egenhendig arbeidsinnsats, er i tillegg et eget tema. Et annet spørsmål som vurderes er om lokale inntekter fra turisme bør gå direkte til finansiell understøttelse av landskapsforvaltningen. Dette kan for eksempel gjelde økonomisk bistand i form av ekstra betalingsvillighet for konserveringsarbeid eller lokal ressursforvaltning.

Markedsføring av det småskalapregete, lokalt baserte reiselivet skal styrkes, og gis et profesjonelt preg. Her inngår gjesteundersøkelser, markedsføring av regioner og lokale områder og deres særegne produktprofil. Det er en klar intensjon at også naturvern hensynene bygges inn i markedsføringsbudskapet.

Kvalitetstilbud innen en rekke overnattingssektorer og prisklasser har vært under utvikling de senere år, og denne trenden skal understøttes og forsterkes. Man vil arbeide for å sikre høy kvalitet på eksisterende lokale attraksjoner, som har stor betydning som trekkplaster for tilreisende turister, og fordi de stimulerer til oppmerksomhet og omsetning.

Det skal utvikles rekreasjons- og aktivitetstilbud – blant annet skal forholdene for fotturister og syklistene og andre aktivitetsinteresser bedres. Det arbeides i den forbindelse med nasjonale ruter (*National Trails*). Tilgjengelighetsspørsmålene er som tidligere nevnt mye diskutert, og det er mye oppmerksomhet omkring publikums adgang til å forsere private landeieendommer også etter at disse rettighetene nå er politisk sanksjonert.

Man vil satse på fortsatt forbedring av informasjonstjenester til de besøkende, da dette anses å være et viktig redskap for å forlenge gjestenes oppholdstid, øke forbruket på stedet og høyne sjansene for gjenbesøk. Dette omfatter bl a videreutvikling av lokale turistinformasjonssentra, bedre skilting, spredning av relevant informasjon rundt om i lokalsamfunnet, informasjonsoplæring av lokalt vertskap og bruk av informasjonsteknologi.

Et annet tiltaksområde er stimulering til bruk av offentlig transport i forbindelse med reiser til/ fra reisemålene og mens turistene oppholder seg i destinasjonsområdene. Ulike kollektive transportformer anses som mer miljøvennlig enn privatbilbruk, og det er en utfordring å bidra til å gjøre slike alternative transportformer mer attraktive. Det anbefales at det kommer i stand et nærmere samarbeid (*partnership*) mellom transportselskapene og andre reiselivsaktører for bedre tilrettelegging, informasjon, markedsføring etc..

En viktig sosial dimensjon går på å gjøre bygdemiljøene og naturopplevelsene tilgjengelig for alle i samfunnet, uavhengig av eventuelle funksjonshemminger eller andre individuelle ressursbegrensninger. Dette aspektet er ofte en større utfordring i småsamfunnene der foretakene gjerne er mindre og økonomisk svakere enn hva en finner i befolkningssentraene.

2.3.4 Nasjonalparkforvaltningen i England

Den første loven om nasjonalparker kom i 1949 (Council of National Parks 2001). I den britiske miljøvernloven (*The Environment Act*) av 1995 ble formålene for nasjonalparkene presisert, der hensikten var

- i) å bevare og forsterke nasjonalparken spesielle kvaliteter med hensyn på naturskjønnhet, dyreliv og kulturarv
- ii) å sørge for at offentligheten sikres opplevelser av og forståelse for nasjonalparkområdets spesielle kvaliteter

I loven av 1995 ble også forvaltningen av parkene underlagt særskilte, autonome forvaltningsmyndigheter (*National Park Authorities*), som alle ble pålagt å utarbeide forvaltningsplaner for de ulike parkene. Disse forvaltningsmyndighetene skulle i tillegg til de ovenfor nevnte målsettinger

- iii) sikre økonomisk og sosial fremgang for de berørte lokalsamfunnene, der de også ble pålagt å arbeide i tett partnerskap med lokale myndigheter og ulike øvrige offentlige og private organer.

Der det oppstår konflikter mellom disse ulike hensynene, skal vernehensynene gå foran de sistnevnte. Loven pålegger ellers alle ”relevante organer” på alle nivåer og innen ulike sektorer å ta hensyn til formålene med nasjonalparkene (The Peak District National Park Authority 2000). Alle parkmyndighetene er blitt pålagt å legge fram en forvaltningsplan innen april 2000, som avløser den samlede nasjonalparkplanen for hele nasjonen (*National Park Plan – NPP*) og som ble vedtatt i 1989. Forvaltningsplanene for de enkelte parkene må også samordnes med annen offentlig regional planlegging.

Videre legges bærekraftbegrepet fra FN-konferansen i Rio de Janeiro i 1992 til grunn, der Bruntlandkommisjonen ofte siterte definisjon om at ”bærekraftighet er å tilfredstille dagens menneskelige behov uten at det går på fremtidige generasjoners muligheter for å tilfredstille sine behov” (The Peak District National Park Authority 2000). Også Lokal Agenda 21 (LA21) er retningsgivende, der FN-visjonen er at så mange lokale interesser som mulig deltar i lokale planprosesser for å sikre en bærekraftig utvikling, og der både miljømessige, sosiale, kulturelle og økonomiske hensyn blir ivaretatt.

Foreningen for nasjonalparkforvaltere (*Association of National Parks Authorities – ANPA*) omfatter 11 parkområder i Storbritannia. Disse understreker at balanseringen av de ulike hensynene – bevaring, tilgjengelighet og lokalbefolkningens inntekter – er en krevende utfordring (Association of National Parks Authorities 1999). Naturmiljøene i nasjonalparkområdene er av høy kvalitet og i tillegg sårbare, og de tar imot store mengdene av besøkende. Bare i Peak District National Park er gjesteantallet 22 millioner besøkende per år, og tilgjengelighet for alle, også tilreisende med funksjonshemninger, er et uttalt mål. Dette betyr at tilretteleggingen for store besøkstall med bl a godt fungerende transportløsninger og fjerning av fysiske hindre for rullestolbrukere må sikres.

250 000 mennesker bor i disse parkområdene, som dermed omfatter mange små byer, landsbyer og distrikter med spredt bosetting som alle er avhengig av å opprettholde et nødvendig næringsgrunnlag. Et vidt spekter av tiltaksområder er fokusert og en rekke planprosesser er iverksatt for å oppfylle de ulike mål-

settingene og forene de forskjellige hensynene når disse synes å være på kollisjonskurs.

Nasjonalparkene har den sterkeste vernestatusen i Storbritannia. En annen kategori av verneområder er som nevnt AONB (*Areas of Outstanding Natural Beauty*). Disse har egne styrever som har tilsyn med bevaring av områdene, og en skal også her bidra til at allmennheten får tilgang til disse områdene. Som for nasjonalparkene skal ANOB'ene sørge for økonomisk og sosial fremgang for de berørte lokalsamfunnene. Videre er områdestyrene også her pålagt å lage forvaltningsplaner i samarbeid med lokale myndigheter.

The Peak District National Park Authority

The Peak District National Park ble etablert i 1951 og var det første området som fikk nasjonalparkstatus i Storbritannia. Området ligger i Midt-England mellom storbyer som Manchester og Sheffield og omfatter den sørlige delen av fjell- og viddeområdet The Pennine Hills. Nasjonalparken strekker seg over seks fylker. Innbyggertallet innenfor parkens grenser er 38 000 (The Peak District National Park Authority 2000).

Bakgrunnen for opprettelsen av dette området var ønsket om å bevare det vilde og vakre landskapet for ettertiden, samt å sikre at det forble tilgjengelig på en hensiktsmessig måte for offentligheten (The Peak District National Park Authority 2000). Ressursgrunnlaget er altså at dette er et særlig vakkert landskapsområde med interessante geologiske forekomster, innslag av vill, uberørt og ren natur, samt spor av flere tusen års menneskelig bearbeiding av landskapet. Landsbyer og bebyggelse har en særpreget arkitektur og er rikt forsynt med historiske bygninger, hager og parker. Her er opplevelser for den som søker stillhet, og det finnes store rekreasjonsområder lett tilgjengelig fra omkringliggende storbyområder. Nasjonal-parken byr på en landlig atmosfære og en følelse av levende lokalsamfunn, der kulturuttrykk som lokale skikker, håndverkstradisjoner og kunst er vesentlige elementer i stedsopplevelsen. Landbruket er hovedsakelig innrettet på en miljøvennlig måte, og lokal håndverks- og hytteproduksjon utgjør en viktig del av det lokale ressursgrunnlaget.

Forvaltningsmyndigheten, The Peak District National Park Authority, søker å arbeide i partnerskap med de interessene som har tilhørighet i området, det vil si enkeltmennesker, interesseforeninger, lokalsamfunnsorganisasjoner og lokale myndigheter, og det legges også vekt på dialog og samarbeid med representanter for ulike kategorier av besøkende. Forvaltningsmyndigheten består av 38 ansatte, som representerer lokale myndigheter i forvaltningsspørsmål, eller de er utpekt av sentrale myndigheter fordi de har spesialkompetanse på fagområder som er viktige for å sikre et profesjonelt tilsyn med parken. Forvaltningsenheten er ansvarlig for de prioriteringene som gjøres når det gjelder ulike typer tiltak, for overvåking av det som foregår i nasjonalparken samt meste mulig effektiv utnyttelse av de ressursene som står til disposisjon. Det legges vekt på åpenhet, innsyn og med-virkning, og at interessene til både lokalbefolkningen og de besøkende på denne måten ivaretas på en best mulig måte.

The Peak District National Park Authority har en rekke administrative funksjoner. Blant de viktigste ansvarsområdene er strategisk arealutnyttelse, der hovedoppgaven er overvåking og oppdatering av alle periodiske planer for hele

området. Videre tilligger det nasjonalparkens forvaltningsorgan til enhver tid å være involvert i utviklingsprosjekter for de rurale områdene. Dette skal skje i samarbeid med lokale myndigheter, transportselskaper og andre aktører. Dette gjelder spørsmål som har betydning for lokale utvikling, bebyggelse, transportplanlegging og andre sosiale og økonomiske interesser som den fastboende befolkningen måtte ha. I dette ligger det at parkmyndigheten fører tilsyn med det som skjer av planlegging og utvikling både på fylkesnivå og på lokalt nivå.

Et eksempel på et følsomt konfliktområde når det gjelder balanseringen av økonomisk aktivitet og landskapsvern, er steinbrudd der mineraler og stein utvinnes innenfor nasjonalparkens grenser. Her står nærings- og bevaringsinteresser mot hverandre, og parkmyndighetene har med miljøloven av 1995 søkt å begrense landskapsinngrepene og skadevirkningene på miljøet mest mulig. Men enkelte steder er problemene uløste, og i for eksempel Eldon Hill har moderne kalksteinutvinning skapt store sår i landskapet.

En spesiell forvaltningsgren tar seg spesielt av arealplanlegging og tilgjengelighetsproblematikk (*Area Management Plan*) innen nærmere fysisk avgrensede områder. Disse planene utarbeides i samarbeid med mange andre organer, for eksempel selskaper som driver vannveier og lokale myndigheter. Videre er det en egen tjeneste for landskapsforvaltning (*Landscape Service*) som arbeider for å sette arealplanleggingen ut i live. Arbeidet er konsentrert om opparbeiding og ved-likelighet av parkeringsanlegg, piknikplasser, stier og andre fasiliteter. Denne delen av forvaltningstjenesten innenfor Peak District National Park Authority er også involvert i rådgivning for andre planleggingsspørsmål knyttet til veier og forvaltning av skogsområder. Dessuten er man iverksettende organ for bygningsmiljøtjenesten (*Built Environment Service*), der oppgaven er å gjennomføre oppgraderingsprosjekter av bl a fast veidekke i landsbyene.

Bygningsmiljøtjenesten har et omfattende program for ivaretagelse av bebyggelsen i landsbyene, og 2 900 hus er satt på listen over historiske bygninger. Spesielt har man arbeidet med bygningsdetaljer som bruk av tradisjonelle vindustyper og skiferheller. Nasjonal lovgivning forutsetter at nasjonalparkforvaltningen (gjennom sin bygningsmiljøtjeneste) fører tilsyn med bygningsmiljøer som har spesielt verdifulle karakteristika, og at dette skjer i samvirke med de lokale kommunale myndigheter. Det ligger klart definerte restriksjoner på hva som er tillatt å gjøre av endringer i bygningsmiljøene, og nasjonalparkforvaltningen gir her råd om spørsmål som angår arkitektur, design og bevaring. Det gis også støtte til konserveringsarbeid. Parken inneholder 82 områder som har en spesiell vernestatus når det gjelder bebyggelse, og flere er under planlegging. 90 landsbyer i nasjonalparken har vernestatus. Typiske prosjekter som administreres er brolegging av veier, treplanting, istandsetting av gamle vannkilder, opprensning av vannveier, opprydding av skrot og etterlatenskaper etc. Mye av dette praktiske arbeidet foregår i direkte samarbeid med kommunale myndigheter.

En egen utmarksforvaltning (*Ranger Service*) har til oppgave å yte service til både besøkende og fastboende, spesielt gjelder det bønder og andre grunneiere som får assistanse og rådgivning når det gjelder skjøtsel. Innenfor sin oppsynsmyndighet ha *Ranger Service* også ansvar knyttet til brannsløkking og redningstjeneste. I tillegg organiserer de en frivillig innsats for vern av nasjonalparken. Denne

bevegelsen består av grupper fra omegnen eller personer som er direkte tilsluttet en frivillig konserveringsforening (*Peak Park Conservation Volunteers*). Mye av vernearbeidet er knyttet til å sette i stand stier og utbedre erosjonsskader. Det finnes et stort arsenal av teknisk informasjon om stienes beskaffenhet. En egen tjenestemann (*Right of Way Officer*) tar seg av tilgjengelighetsoppgavene. En sammenhengende vandrerute (*The Pennine Way*) på over 400 kilometer går som nevnt gjennom nasjonalparken.

Ved siden av dette drives også en informasjonstjeneste overfor media og allmennhet, med utstrakt produksjon av publikasjoner, bistand til journalister som lager reportasjer fra området etc. Informasjonssentrene har besøkstall på nærmere 400.000 hvert år.

En egen *design service* sørger videre for høy kvalitet på alle produksjoner i regi av parkforvaltningen, slik som informasjonsmateriell, utstillinger, fremstilling av souvenirartikler etc, og sørger dermed for å videreutvikle forvaltningsenhetens identitet og image.

Et eget studiesenter, *Losehill Hall National Park Study Centre*, arrangerer kurser og opplæring for både ansatte, det brede publikum, lærere, studenter og skoleelever. Fra hele verden kommer tilreisende for å studere forvaltning av nasjonalparker og naturområder (AOMB'er), eller for å få kunnskap om hvordan man mest effektivt kan fremme budskapet om miljøbevaring. Over 9 000 studenter og elever deltar i kurser hvert år, der det gis opplæring i områdets geografi og geologi, lokal historie og kultur, og utviklingen av nasjonalparken. Videre er det kurser i ulike økologiske emner og miljøproblemer knyttet samferdsel, mineralutvinning, turisme, landbruk og annet næringsliv.

Ved siden av prinsippet om å fremme en bærekraftig utvikling av parkene, er det lagt til grunn for planarbeidet at det skal baseres på samarbeid (*partnership*) mellom alle som har sine interesser å ivareta i forhold til nasjonalparkforvaltningen. I Peak District National Park er det for eksempel samarbeid omkring:

- Distriktsutvikling (*The Peak District Rural Development Partnership*), der to større fond forvaltes innenfor programmet av ulike myndighetsorganer i partnerskap
- Forum for bevaring av bygningsmiljøer (*The Peak District Housing Forum*), som bringer sammen representanter for ulike beboerinteresser og forvaltningsmyndigheter
- Formidlingsprosjekt (*The Peak District Interpretation Project*), der både offentlige myndighetsorganer og frivillige organisasjoner samarbeider om opplysningsvirksomhet
- Forskning og overvåking, der en gjennomfører systematiske gjesteundersøkelser og kontinuerlig måling av miljø- og landskapskvaliteter, trafikkbelastninger, lokalbefolkningens levekår etc. Her bidrar flere interesser med finansiering og gjennomføring.

- Transport- og trafikkspørsmål løses også gjennom samarbeid (*South Pennines Integrated Transport Strategy* - SPITS), der myndigheter og transportoperatører har gått sammen om et konsortium (*Peak Park Transport Forum*). Planleggingshorisonten er 20 år, og det samarbeides om transportplanleggingen på ulike forvaltningsnivåer. Også innen jernbane- og busstransport er det utstrakt koordineringsarbeid mellom ulike selskaper, der både markedsføring, service, stasjonsfasiliteter, guiding etc er prioriterte områder. Finansieringen skjer via lokale myndigheter, transportselskaper og EU-midler.

En rekke interesser er med andre ord involvert, og omfatter både offentlige myndighetsorganer på ulike nivåer og innen mange berørte sektorer, miljøorganisasjoner, interessegrupper lokalt, grunneierinteresser, utdanningsinstitusjoner, turist- og rekreasjonsinteresser, ulike næringsinteresser for øvrig og aktører innen samferdselssektoren.

Med sine 22 millioner besøkende per år er det klart at innslaget av turisme er av betydning. Over 20 millioner innbyggere bor innenfor en times reiseavstand til parken, og 90 prosent ankommer i egen bil. De fleste er dagsbesøkende, og de representerer en betydelig belastning, spesielt på de mest populære steder. Men utfordringene når det gjelder naturforvaltning er likevel begrenset til et fåtall steder. Den store biltrafikken har negative miljømessige effekter, og de store ansamlingene av kjøretøyer på utfartsdagene skaper problematiske parkeringsforhold, trengsel, kødannelser og forurensning. I den nevnte transportplanen (*South Pennines Integrated Transport Strategy* - SPITS) som er vedtatt for nasjonalparkområdet, ligger en satsing på omkjøringsveier rundt landsbyer, tunneler for å forkorte og skjule vegtraseer og økt bruk av jernbane for godstransport framfor veg. Alle samferdselstiltak må ha en påvist miljømessig forbedringsgevinst før de sanksjoneres av The Peak District National Park Authority for iverksetting.

Tilgjengeligheten har også økt gjennom stadig mer frihet til å vandre i parkens naturområder. Bevegelsen *The Freedom to Roam*, som har vært en vesentlig pådriver bak lovendringene (*Rights of way*), hadde sitt utgangspunkt nettopp i Peak District, og det er oppnådd flere avtaler med grunneiere her enn i resten av landet til sammen. Et omfattende nettverk av stier er tilrettelagt, men like fullt er halvparten av viddeområdene fortsatt avstengt for allmennheten.

Det har også vært en dramatisk økning i rekreasjonsaktiviteter og organisert sport som omfatter klatring, huleutforskning, sykling, ridning, orientering, løping i fjellskråninger, fiske, off-road firehjuls kjøring og hanggliding. Disse aktivitetene kan medføre både miljøødeleggelser, problemer for forvaltningen, ulemper for grunneiere og konflikter mellom de ulike rekreasjonsinteressene. I handlingsplanen for 2000 – 2005 søker en å ivareta de ulike hensynene gjennom en serie av konkrete tiltak (The Peak District National Park Authority 2000), der en går konkret til verks for å finne løsninger for rekreasjonsaktiviteter som truer spesielle miljøkvaliteter eller skaper konflikter.

I *handlingsplanen* er det også nedfelt et bredt spekter av konkrete tiltak som er rettet inn mot å sikre bærekraftige lokalsamfunn. Ved siden av å sikre biologisk mangfold og utføre konserveringsarbeid og landskapspleie, er det lagt stor vekt på å implementere ulike programmer for rådgivning, opplæring og finansiell støtte. Det satses på demonstrasjonsprosjekter innen bevaringsarbeid, bruk av

tradisjonell byggeskikk og god tilpasning av bygningsmiljø til nye funksjoner, etc. Dessuten tas planleggingsverktøyet aktivt i bruk for å beskytte miljøet og kontrollere uheldige aktiviteter. En søker å oppnå involvering av berørte interesser i plan- og beslutningsprosesser gjennom å skape arenaer for å idé- og meningsutveksling, utvikling av Lokal Agenda 21-prosesser, informasjonstiltak, sikring av feedback-mekanismer i plansystemet samt støtte til enkeltindivider, grupper og organisa-sjoner når det gjelder opplæring og allokering av nødvendige ressurser for deltakelse og medvirkning. Brukerinteresser, grunneiere og lokalbefolkning skal påvirkes til å utvikle en atferd som bidrar til å bevare og høyne nasjonalparkens miljømessige kvalitet.

På transportsiden anføres det en rekke tiltak for å sikre og forbedre forholdene for fotgjengere og syklister, samt at man forsøker å få til mer hensiktsmessige kollektive transportløsninger og innføre begrensninger på privatbilbruk.

Innenfor det økonomiske området er det særlig lagt vekt på tiltak som kan gi økonomisk forsvarlige planer for konservering og fornyelse av områdene. Det er utviklet retningslinjer for

- grønt næringsliv i praksis
- en markedsføringsstrategi for bærekraftige og lokalt produserte produkter
- kvalitetsmerking av bedrifter som bidrar til å konservere og øke områdets kvalitet eller som evner å følge opp regelverket for bærekraftig virksomhet

Beechenhill Farm, Ilam

Beechenhill Farm er en gammel engelsk bondegård beliggende i Ilam i Peak District. Gården har sin historie helt tilbake til før-romersk tid. Bygningene, som opprinnelig er fra 1500-tallet, er blitt gradvis utbygd og utbedret ved bruk av i lokal sandstein. Dette gir stedet og gården en historisk karakter i omgivelser preget av et klassisk pastoralsk engelsk landskap, der de besøkende får en opplevelse av kontinuitet gjennom århundrene. Gården ble kjøpt i 1984 av et ektepar med to barn (Sue og Terry Prince), som etter at myndighetene i England samme år innførte produksjonskvoter for melk, umiddelbart la om driften og valgte å satse på diversifisering av virksomheten. Inntektene fra en begrenset melkeproduksjon var ikke lenger tilstrekkelige til å betjene avdrag og lån (Prince 1999).

I 1985 startet de opp med tilbud om overnatting og frokost (*Bed and Breakfast*) etter at to rom med egen inngang ble innredet i tradisjonell lokal stil. Rommene har nydelig utsikt til et velbevart kulturlandskap, og det serveres frokost av god kvalitet. I 1986 og 1990 ble to separate selvstellsenheter innredet (*Beechenhill Cottage* og *The Cottage by the Pond*). Denne siste enheten er tilpasset for funksjonshemmede med kapasitet til seks rullestolbrukere. Det er i dag kapasitet for å ta imot maksimalt 14 gjester på gården. Det er ansett for å være en naturlig grense. Vertskapet anser det for å være viktig at gjestene ikke får en følelse av at de er den avgjørende inntektskilden for virksomheten, men at det fortsatt er gårdsdriften som er den primære aktiviteten. Dessuten gir småskalapreget gjestene en følelse av nærhet til vertskapet.

Omleggingen har vært en suksess. Gården har i dag ca 40 melkekyr og ca 20 andre dyr. Dette gir ca 50 prosent av inntektene, og den resterende delen skriver seg fra turistaktivitetene. Hyttene har vært en suksess med et belegg på 45 - 48 uker per år per hytte, og der 50 prosent av reservasjonene er gjenkjøp. Bed & Breakfast-belegget er 70 prosent, med 30 - 40 prosent gjenkjøp. Terry driver i hovedsak gårdsarbeidet alene, mens Sue driver turistvirksomheten og er dessuten opptatt med kunstneriske sysler (tegner og maler ting som selges). I tillegg leies det inn tre rengjøringshjelpere på deltid fra egnen.

Inntektene fra turistvirksomheten har vært økende, mens inntjeningen fra landbruksproduksjonen har vært for nedadgående i de senere årene. Ved siden av å betjene gjelden har inntektsgrunnlaget gjort det mulig å ruste opp og vedlikeholde de gamle bygningene samt drive landskapspleie. Turistenes tilstedeværelse gjør dessuten at bygninger som ellers ikke lenger ville hatt noen funksjon i et mekanisert og effektivisert landbruk, likevel blir tatt i bruk.

Med 600 - 700 overnattingsgjester per år ser vertskapet at de har en enestående mulighet til å formidle informasjon og kunnskap om landbruk og leveforholdene på landsbygda. Deres erfaring er at svært mange mennesker også i England har et forhold til bondegårdstradisjoner og landsbyliv gjennom barndom og oppvekst. Mange av gjestene har over tid utviklet en lojalitet til gården, og de kommer regelmessig tilbake. En millenniumsallé er blitt plantet av gjestene, der hvert enkelt tre er dedikert til enkeltpersoner eller familier som er faste gjester på gården. De kommer gjerne tilbake og lar seg avfotografere ved "sitt familietre".

Gårdens beliggenhet innenfor Peak District National Park har gjort det mulig for ekteparet å delta i mange ulike prosjekter som har fått finansiell støtte. På gården er det opparbeidet en kultur- og natursti med en veiledende brosjyre (som med kunstnerisk talent er utarbeidet av Sue). Denne stien er mye brukt av gjestene, og vertskapet ønsker at det kan videreutvikles et nettverk av slike stier over til tilgrensende gårder.

Ettersom presset på landbrukets inntjening har vært økende gjennom globalisering og markedets stigende krav om reduserte matvarepriser, har de (etter engelsk målestokk) mindre melkeprodusentene fått problemer. I nabolaget er antallet melkeprodusenter redusert fra 14 til seks på 15 år. Eierne av Beechenhill Farm har imidlertid konkludert med at selv om en mindre gård ikke har de beste forutsetninger for å produsere billig mat, kan det være et godt utgangspunkt for å tilvirke sunn organisk mat. Økologisk dyrkede råvarer produseres nå og inngår i frokost og middagsmenyer som serveres på gården. Egenproduserte økologiske produkter gir dessuten en bedre pris. Denne produksjonsmåten bidrar i tillegg til å opprettholde tradisjoner og ferdigheter som er i ferd å bli glemt (for eksempel serveres det hjemmelaget yoghurt på Beechenhill Farm). Turistene er ikke direkte involvert i matproduksjonen, men de bivåner melking og andre aktiviteter på gården. Små barn får også nær kontakt med dyrene på gården.

Peak District Farm Holidays ble dannet i 1977 som en markedsføringsorganisasjon for gårdsturisme i Peak District og Staffordshire Moorelands. Det ble fra starten også gitt offentlige bidrag for å stimulere til diversifisering av gårdsvirksomhet i dette området. Antallet medlemmer var 30 i 1997: Seks av disse fikk mer enn 75 prosent av inntekten fra turistvirksomheten, og ytterligere fire fikk mer enn 40 % av inntektene fra turistaktivitetene dette året.

En gruppe på 10 aktive medlemmer leder foreningen. De organiserer opplæring, skriver nyhetsbrev, har ansvaret for utgivelse av felles brosjyre og andre markedsføringstiltak, driver rekrutteringsarbeid mv. Tilskudd blir gitt under *Objective 5b* fra EU, med støtte også fra andre partnere som *the County Council* og *the Peak District National Park Authority*.

Når et nytt medlem tas opp, blir de gjenstand for inspeksjon fra det regionale turistrådet og foreningens styre. Hvis man ikke oppfyller kvalitetsnormer eller ennå ikke har startet opp turismevirksomheten, tilbys assosiert medlemskap. Dette gjør disse assosierte medlemmene berettiget til å være med i opplæringsprogrammer, få tilgang på informasjon og ta del i tilskuddsordninger, men de har i utgangspunktet ikke rett til å markedsføre seg under fellesparaplyen (dvs bruke produktnavn etc).

Et problem i den senere tid har vært at det bygges nye hytter på mange gårder som selges ut. Denne tilbudsøkningen bekymrer foreningens medlemmer, fordi tilbudet etter hvert overskrider etterspørselsgrunnlaget. En annen trussel er at en del bruk slås sammen og at gårdene dermed blir større. Steingjerder blir fjernet til fordel sammenhengende områder av dyrket mark, og landskapet forandrer dermed sin karakter. Dette gjør at det tradisjonelle småskalapreget forsvinner, noe som i det lange løp vil kunne ha negative virkninger for turistopplevelsen.

Peak District Farm Holidays er medlem av *Peak District Products* (PDP), som er en sammenslutning av lokale håndverkere og kunsthåndverkere. Disse markedsføres av alle som er tilsluttet PDP, der også de lokale overnattingsbedriftene legger ut brosjyrer med informasjon om lokale produsenter av både kunsthåndverk og mat av høy kvalitet. En samlet presentasjon av hva som er produsert i området finnes i en egen utstilling i nærheten av den lokale turistinformasjonen på stedet. Her har også nasjonalparkforvaltningen et lokalt informasjonskontor. Gjestene får også egne brosjyrer med opplysninger om hvor de kan få kjøpt lokalt produsert mat som de kan benytte under oppholdet eller ta med seg hjem.

Videreutdanning er et annet satsingsområde på lokalt nivå, med rådgivning og opplæring i ulike vertskapsfunksjoner og ferdigheter. Opplæringen er spesielt rettet mot kvinner, som ofte ivaretar vertskapsrollen og yter personlig service. De får veiledning i gjestehåndtering, matlaging, regnskapsførsel, PC-bruk, bruk av databaser og e-post for kundeoppfølging. Disse aktivitetene har gitt de litt eldre bondekonene, som sluttet skolen tidlig og har senere mistet mange av sine oppgaver i gårdsdriften, en ny oppblomstring. Denne generasjonen av kvinner har igjen fått bruk for sin erfaring og sine kunnskaper og anledning til å videreutvikle sine ferdigheter. Mange bondekvinne som i dag er mellom 40 og 70 år sluttet skolen i 14 - 15 års alderen, og de har ofte ingen annen formell utdanning. Nettopp disse personene har vært spesielt entusiastiske for å lære noe nytt når de er blitt først er blitt gitt den nødvendige oppmuntring og støtte. IT-opplæring har vært spesielt viktig i perioden etter 1995 - 96, og denne har det også lyktes det lokale nettverket å skaffe finansiell støtte til å utvikle.

For å komme videre i satsingen på bygdeturisme understrekes det at det trengs stadige kvalitetsforbedringer, utvikling av nye ideer og involvering av flere medlemmer av lokalsamfunnet. Det er hele tiden et sterkt ønske om å komme videre, og det utklekkes stadig nye ideer innenfor det lokale nettverket for

hvordan lokalsamfunnet kan utvikle seg. Gruppene er langt på vei selvorganiserte og iverksetter tiltaksplaner. Dette er i stor grad styrt nedenfra, og det fremholdes at det er nokså uvanlig i England med en så sterk grad av *bottom-up* planlegging. Sue Prince er også medlem av styret for The Peak District National Park Authority. Dermed oppnås en nødvendig koordinering av den lokale aktiviteten og de rammene som nasjonalparkstatusen setter for ulike tiltak i lokalsamfunnet.

Et problem for de små aktørene er at mange ulike ansvarlige organer og et innfløkt regelverk for støtte skaper mye papirarbeid, og at mye menneskelige ressurser bindes opp til byråkratiske prosesser. Gårdsturisme er krevende i seg selv; både Terry og Sue arbeider 80 timer per uke for å holde alle hjulene i gang.

Dette var altså et eksempel på vellykket integrert bygdeturismesatsing innenfor et landskapsområde med spesiell vernestatus i England. Mange av disse prinsippene gjelder ikke bare for England, men er en etablert politikk for hele EU-området (se pkt 3). Det som kjennetegner satsingen på å utvikle bygdeturismen, er den langsiktige og systematiske innsatsen som legges til grunn. Ikke minst forskningen har en sentral plass i utviklingen av strategien. Det gjøres systematiske markeds-kartlegginger på ulike nivåer. Gjesteundersøkelser når det gjelder trafikkgrunnlag, produktinteresser og kvalitetsvurderinger følges systematisk opp. Det gjøres videre økonomiske ringvirkningsanalyser. Kvalitetsovervåking av produktene gjøres regelmessig, og veiledning og sjekklister for overvåking av miljøstandarden på produkten er innarbeidet. Systematiske undersøkelser, kvalitet i alle ledd og oppfølging over tid er altså viktige stikkord for dette arbeidet.

2.3.5 The National Trust

The National Trust er en uavhengig veldedighetsorganisasjon som er opprettet for å beskytte bygninger, hager, kulturlandskaper, kyst og miljøer i det rurale England (Newby 1995). Organisasjonen ble grunnlagt allerede i 1890-årene og har alltid sett det som en spesiell oppgave å sørge for en ansvarlig forvaltning av kultur- og naturarven i et flergenerasjonsperspektiv (Cope 1995). Organisasjonen ser seg selv som en pioner når det gjelder bærekraftig turisme.

The National Trust er den eldste miljøvernorganisasjonen i England og har gjennom mer enn 100 år ervervet seg betydelig kompetanse i praktisk konserveringsarbeid. Denne organisasjonen eier kystlinjer og deler av nasjonalparker og er den største private grunneier i England og Wales. Ervervelsene av grunn er gjort ut fra følgende kriterier. Eiendomsbesittelsene omfatter steder av nasjonal viktighet som vanligvis er åpne for allmennheten og som uten *The National Trust*'s overtakelse ville stå i fare for forvitring eller ødeleggelse. Bevaring av sceniske landskaper, historiske bygningsmiljøer, naturmiljø og kulturlandskapet på landsbygda er i stor grad avhengig av de bidragene som organisasjonen kan yte. Innsatsen er basert på frivillig medvirkning, og *The National Trust* hadde to millioner medlemmer i 1990-årene.

I de senere tiårene har man forsert arbeidet med aktiv forvaltning av steder som står i fare for å miste sin opprinnelige karakter. Også regulering av ferdselen på utsatte steder anses som nødvendig, samtidig som hensynet til gjestenes behov skal ivaretas. Det lages derfor en forvaltningsplan for alle eiendommer, som skal

fungere som en konfliktløser. Planen gir rammer for investerings- og vedlikeholdsprogrammer, og er styrende for det arbeidet som utføres av den faste staben og de frivillige.

Ettersom *The National Trust* er en betydelig eiendomsbesitter, kan organisasjonen koordinere forvaltningsplaner for store sammenhengende områder. Spesielt når det gjelder reparasjoner og vedlikehold av stier, og steinsetting og bygging av gangbroer for å unngå erosjon, har organisasjonen stor kompetanse. Man forsøker å forby trafikk av terrengkjøretøyer, motorisert ferdsel etc, mens ulike former for tilrettelegging er mer vanlig når det gjelder mange andre utendørsaktiviteter. Aktiviteter som for eksempel orientering, terrengsykling, rafting og hanggliding forsøker man å legge til egnede steder samt å sørge for overvåking (vakthold). Samarbeid med representanter for ulike interesseforeninger og kommersielle tilbydere etterstrebes, ikke minst når det gjelder utarbeiding av atferdsregler (*codes of conduct*).

Cope (1995) peker på at det har skjedd en forandring fra produksjon til konsumpsjon av landsbygda naturressurser ved at landsbygda i første rekke blitt en kilde til menneskelig fornyelse gjennom sine kulturelle, estetiske eller økologiske kvaliteter. Men det er et problem for *The National Trust* at landskapsforvaltningen koster mye penger; man kan ikke like gjerne ta adgangsavgift til landskaper og rekreasjonsområder som til for eksempel historiske bygninger.

2.3.6 Veileder i miljøledelse

Veileder i miljøledelse (*The Green Audit Kit*) er utarbeidet av English Tourist Board/ English Tourism Council i samarbeid med Rural Development Commission (1996)/ The Countryside Agency (2001). Dette er en hjelp til selvhjelp, slik at de enkelte turismeforetak kan utvikle seg i mer bærekraftig retning.

Utgangspunktet er at miljøkvalitetene i foretaket og i dets omgivelser er en del av turistvirksomheten. Veilederen er myntet på alle typer foretak innen reiselivet, og hensikten er å gi konkrete, praktiske råd om tiltak som kan gjennomføres. Ideen er at dette vil gi både bedre lønnsomhet og en mer bærekraftig næring, ikke minst fordi mange av tiltakene er relativt enkle og billige, og dessuten kan redusere kostnadene i en del tilfeller. Det er opprettet en egen erfaringsutveksling for deltakerne på websiden www.greenauditkit.org. Også egne kurs (*Green Advantage*) i miljøledelse arrangeres av English Tourist Board.

Veilederen inneholder tre hovedsatsingsområder:

- i) Markedsføring
- ii) Produktkvalitet (med vekt på miljøaspektene)
- iii) Kundetilfredshet

Involvering av staben er ansett å være viktig, og det anbefales at det utpekes en person i hver virksomhet som er ansvarlig for koordineringen av prosessen. Det er også viktig å dele informasjonen om tiltakene med gjestene.

1. Markedsføring

Et sentralt punkt er å ha kunnskap om turistenes preferanser og interesser, og det understrekes at både naturmiljøet og de kvalitetene som inngår i det som betegnes som den engelske kulturarven, står sentralt i turistenes bevissthet. Et i øyefallende trekk er at fotturer har blitt den mest populære aktiviteten i landdistriktene. Mange mennesker har allerede akseptert og iverksatt miljøtiltak hjemme (kildesortering, resirkulering etc), og det er derfor trolig at de også som turister vil være åpne for og motiverte for å medvirke til å forbedre miljøtilstanden. Markedsføringen kan med fordel ta utgangspunkt i den attraktiviteten som ligger i miljøkvalitetene og samtidig oppmuntre til miljøvennlig atferd i omgivelser preget av store natur- eller kulturarvsverdier. Også tildeling av grønne priser til enkeltforetak kan utnyttes i markedsføringen, og på samme måte kan bedriftene vise til at man samarbeider med og yter bistand til frivillig, lokalt miljøvernarbeid. Samarbeid med andre turistforetak lokalt oppmuntres også når det gjelder bærekraftig markedsføring.

2. Produktkvalitet

Forbedringspotensialer når det gjelder miljømessig produktkvalitet kretser særlig rundt temaene vann- og energiforbruk, valg av innkjøpsstrategier og avfalls-/utslippshåndtering.

Sparetiltak innen *vann- og energiforbruk* anses som nødvendige fordi det har vært en stor økning i forbruket av disse begrensede ressursene, samtidig som redusert forbruk kan bidra til reduserte kostnader. Veilederen inneholder konkrete anvisninger for måling av faktisk forbruk og en oppstilling av mulige sparetiltak (sparepærer, vurdering av alternative energileverandører, isoleringstiltak, fornuftig bruk av vann ved hjelp av vannmålere, begrensning av egen bilkjøring ved innkjøp og leveranser, prioritet av lokale underleverandører etc).

Dette berører også *innkjøpsstrategiene*, der man bes om å vurdere energieffektiviteten ved nye leveranser, bruken av emballasje, om miljøet skades, om underleverandørene bidrar til et ansvarlig image etc. Rådene er mange, fra oppfordringer til bruk av miljøvennlig papir til unngåelse av bruk av skadelige kjemikalier og anbefalinger av innkjøp av lokale varer og tjenester (spesielt når det gjelder mat og drikke) for å redusere transport, stimulere den lokale økonomien og styrke det lokale/ regionale særpreget. Bruk av økologisk produsert mat oppmuntres der dette er et mulig alternativ.

Avfalls-/ utslippshåndteringen utgjør et eget kapittel, og her anbefales konkrete målsettinger for reduksjon av forbruksmengder av søppel (spesielt glass, papir, metaller og plast), kompostering av vegetabilsk avfall etc. Mulighetene for å involvere gjestene i disse tiltakene er også poengtert.

3. Kundetilfredshet

Det er et mål å maksimere gjestenes tilfredshet, og miljøvennlig praksis kan bidra til dette. Det er utarbeidet kvalitetsstandarder som ethvert foretak innen de ulike sektorene av reiselivsnæringen kan måle seg mot ved hjelp av såkalt *benchmarking*. I denne evalueringen er både miljøegenskaper ved omgivelsene og

egen virksomhet inkludert. Det påpekes at denne typen dokumentasjon er spesielt viktig dersom man har valgt å gi virksomheten en utpreget miljøprofil.

Det er også mulig å la turistene bidra direkte til naturbevaring og forskjøning av landskapet (for eksempel i form av planting av trær og lignende) og/ eller i form av betaling til lokalt konserveringsarbeid gjennom donasjoner til foreninger med denne typen formål. I tillegg til å involvere de tilreisende i miljøvennlige tiltak og prosjekter, er det viktig å gi gjestene informasjon gjennom ”grønne oppslag” om hva som gjøres for å oppnå lokal bærekraft. Informasjon om grønne reisemåter (dvs hvordan unngå bruk av personbil) og miljøbaserte aktiviteter i området, samt opplysninger om dyrelivets karakter og andre naturforhold på stedet, vil kunne treffe viktige målgrupper og samtidig bidra til ansvarlig atferd.

Det er påvist at bruken av denne veilederen kan føre til relativt store innsparinger. Etter at den første kom ut i 1996, ble det gjort en studie blant bedrifter som hadde fulgt anbefalingene, og der man i 1997 konkluderte med at det var gjort betydelige innsparinger i bedriftenes utgifter (English Tourist Board/ The Countryside Agency 2001).

En studie fra 1993, der ledere i reiselivsnæringen ble bedt om å vurdere betydningen av selvregulerende tiltak, konkluderte imidlertid med at næringen selv mener at ansvaret for bærekraftig reiselivsutvikling i siste instans ligger på lokale myndigheter (Forsyth 1996). Resultatene viser at praktiseringen av en bærekraftig kodeks synes å være mer motivert ut fra markedsføringshensyn enn reelle ønsker om forandringer. Likevel viser denne undersøkelsen at bærekraftig praksis er fordelaktig fordi det kan bety kostnadsreduksjoner og bedre kvalitet på tjenestene. Men fordi målene ikke oppnås fullt ut, anbefales bedre tilrettelegging, med vekt på sterkere samarbeid mellom næringsinteressene og sentrale og lokale myndigheter.

Problemet med selvregulering er at dette forvaltningsregimet ikke kan forhindre uetisk atferd fra enkeltaktører som opptrer uforsvarlig. Næringsaktørene opptrer ofte ut fra kortsiktige hensyn, og de er derfor tilbakeholdne med å sette i verk tiltak som påfører dem umiddelbare kostnader, og som derfor kan gå ut over konkurransedyktigheten. Større turisttrafikk lokalt enn det som er forsvarlig er ofte et uheldig resultatet av slike strategier. Fortsatt er det mange som ser bærekraftig turisme kun som et nisjeprodukt. Det synes som om de små aktørene har den fordel at de ofte har gjester som forventer at det tas spesielle hensyn til miljøet. På den annen side kan de større aktørene gjennom sin markedsrett lettere presse leverandører i miljøvennlig retning dersom de ønsker dette (Forsyth 1996).

Andre erfaringer med gjennomføringen

Nyere forskning viser at selv om en bærekraftig turismenæring er kommet på dagsorden etter en rekke initiativ fra myndighetene og fra det internasjonale samfunnet, er det relativt lite som har skjedd i praksis på bedriftsnivået (Leslie 2001). På 1990-tallet har det vært stor aktivitet i England på dette feltet, som vist ovenfor, og et konglomerat av internasjonale veiledere og anbefalinger er blitt lansert. En undersøkelse blant 350 turistforetak i Lake District National Park i Cumbria viste at det likevel bare var et lite mindretall som over hodet kjente til *The Green Audit Kit*. Dette begrunnes med at dette initiativet er dårlig

markedsført fra myndighetenes sin side. Det samme gjelder også andre grønne initiativ som *Ecolabelling*, *Green Globe*, Lokal Agenda 21, ISO 14001 m fl. Situasjonen er imidlertid vesenlig bedre for tiltak av typen *Made in Cumbria* og *Tourism & Conservation Partnership*, som er mer lokalt forankrede prosjekter i Lake District.

Ikke bare er kjennskapen til de mange ulike initiativ dårlig blant næringsutøvere, men det viser seg også at få deltar også i denne typen planprosesser. Det er altså en mangel på både oppmerksomhet og involvering. Muligens skyldes dette en generell mangel på interesse for miljøarbeidet i næringen - til tross for et økende antall initiativ, voksende litteratur og rådgivning om emnet. Likegyldigheten kan, ifølge Leslie (2001), bunne i holdninger og verdisyn, og i manglende kunnskap og liten forståelse for miljøproblemenes betydning.

Konklusjonen er at myndighetene på 1990-tallet har vært lite effektive i sine bestrebelser på å gjøre turismenæringen grønnere. Forvaltningsmyndighetenes utfordring synes nå å være å bidra til at den grønne retorikken faktisk omsettes til en bærekraftig praksis blant næringsaktørene. Den alvorligste hemskoen for dette er kanskje at myndighetene som står bak de fleste initiativene, ofte ikke er direkte delaktig i den næringen som de søker å påvirke.

En annen studie fra Wales (Botterill og Nelson 2001) understøtter at småforetakene anser de eksterne miljøkvalitetene for å være utenfor deres ansvars- eller interesseområde (unntaket er helt enkle ting som forekomst av søppel, hundeskitt, mangel på toaletter etc, som gjestene kan rapporterer som negativt). Andre spørsmål, som for eksempel vannkvaliteten på strendene, som myndighetene legger stor vekt på gjennom prisutdelinger (*Green Coast Awards*), er lite påaktet. Små-bedriftene synes også i denne studien i liten grad å se noen sammenheng mellom kvaliteten på det ytre miljøet og egen måloppnåelse.

Miljødiskursene synes å være mindre utviklet blant småforetakene, og det er derfor fortsatt en stor utfordring å forankre prinsippene om helhetlig bærekraftig reiselivsutvikling, som også omfatter de lokale naturomgivelser, blant næringens utøvere i Storbritannia.

2.4 Prinsippene for utvikling av bærekraftig bygdeturisme i EU/ EØS

Den samme typen begrunnelser som er vist i eksempelstudien fra England ligger også bak satsingen på å utvikle bygdeturisme i EU/EØS-området. Man innser i økende grad at denne formen for reiseliv har stor økonomisk betydning for landdistriktene. Satsingen må også her ses på bakgrunn av at inntektsnivået fra tradisjonelle bygdenæringer som jordbruk og virksomheter knyttet til jordbruket er blitt stadig mer problematisk, og bygdeutviklingsprogrammene får også støtte fra strukturfondene i EU (European Commission 1999).

Det er videre blitt stadig tydeligere at man ser det som en viktig oppgave å sørge for å gi befolkningen i Europa adgang til landsbygda og de miljøkvalitetene som finnes der. Endelig har organisasjoner som driver miljøbevaring blitt mer og mer klar over det inntektspotensialet som turisttrafikken til naturområdene

representerer, og for eksempel nasjonale og regionale naturparker og ulike organer som forvalter kulturarvsanlegg ser derfor muligheter for å finansiere deler av sin virksomhet gjennom økt satsing på tilrettelegging for turisme.

Målsettingen om bærekraftig bygdeturisme i Europa er nedfelt i EUs distriktpolitiske strategier (European Commission 1999). I jordbruksområdene er det ønskelig med supplerende inntektskilder til landbruket (diversifisering), og i denne sammenhengen anses turismen å ha et betydelig potensial. Kvalitetsturisme kan bidra til en bærekraftig utvikling, der både hensynet til den lokale turistnæringens konkurransekraft, sosiale hensyn og bevaring av lokal kultur og lokale naturmiljøer bygges inn. Dette er også sentrale prinsipper i *The Cork Declaration* fra 1996, der den europeiske konferansen for bygdeutvikling pekte på følgende ti viktige policyaspekter: 1) Økt politisk oppmerksomhet omkring rural utvikling, 2) integrert utvikling på tvers av samfunnssektorer, 3) diversifisering av økonomisk aktivitet, 4) bærekraftig utvikling, 5) subsidiaritet, 6) forenkling av lovverk, 7) programutvikling, 8) finansiering, 9) bedre forvaltning, 10) evaluering og forskning (Roberts og Hall 2001). Blant de mer pro-aktive programmer for bygdeutvikling innen EU er *LEADER*-programmet, som bygger på en *bottom-up* strategi og horisontale partnerskap innenfor den paraplyen som omhandler jordbruks- og distriktsutviklingspolitikk.

En av strategiene for å nå målet om bærekraftig bygdeturisme er arbeidet med såkalt ”integret kvalitetsledelse” (*Integrated Quality Management - IQM*), som er basert på erfaringene med utprøving av ulike planleggingsstrategier i 15 distriktspregede turistdestinasjoner rundt om i hele EØS-området (European Commission 1999). Norge er ikke representert i disse prosjektene.

Strategien har altså sitt fokus på kvalitet, og kvalitet forstås her som oppfylling av de krav og forventninger som den tilreisende turist har til det lokale reisemålet. Det henvises til at en rekke forhold vil ha betydning for hvorledes den tilreisende turist opplever en destinasjon og hans/ hennes persepsjonen av besøksmålet, noe som i sin tur påvirker mulighetene for gjenbesøk eller videre anbefalinger til venner og kjente. Dette gjør det nødvendig med en strategisk og helhetlig planlegging på reisemålnivå, der en tar i bruk spesifikke planleggingsverktøy og -teknikker.

Slik sett er IQM et ambisiøst program der man ønsker å forene ulike interesser og hensyn. Intensjonen er å utvikle et lokalt reiseliv som gir mest mulig fordelaktig effekt for

- alle tilreisende turister
- de som arbeider i turistnæringen
- andre fastboende
- det lokale miljøet for øvrig i vid forstand – det vil si natur og kultur, og sosiale og økonomiske forhold

IQM defineres ut fra dette som en vedvarende planprosess for å forbedre turistenes opplevelser, styrke den lokale økonomien, bevare naturmiljøet og øke lokal-befolkningens livskvalitet. I praksis betyr dette at en turistdestinasjon må være velorganisert med evne til å la ulike aktører og interesser trekke sammen. Man må videre søke å forstå alle aspekter av betydning for de tilreisendes

opplevelses-kvalitet og de virkninger som turismen vil ha på lokalsamfunn og naturmiljø. På bakgrunn av slike analyser kan man utforme klare mål og strategier for hva man vil oppnå med turismeutviklingen i lokalsamfunnet.

Dette forutsetter et sterkt engasjement og en vedvarende prosess for å overvåke og forbedre situasjonen på de ulike områder. En forutsetning for at IQM skal bli et nyttig redskap er at en rekke strukturer kommer på plass og ulike tiltak gjennomføres. Disse kan rubriseres under følgende punkter:

- i) samarbeid og medvirkning
- ii) kvalitet på turistopplevelsene
- iii) kvalitetsledelse og overvåkingsprosesser

1. Samarbeid og medvirkning

I oppsettet for hvorledes strategien bør utformes, legges det vekt på samarbeid. Lokale forutsetninger varierer fra sted til sted, men det er uansett nødvendig å bringe de viktigste aktørene sammen for å sikre en integrert og helhetlig tilnærming. Det må videre opprettes *et ledende organ* som kan samordne alle aktiviteter av betydning for lokal turismeutvikling. Dette vil innbefatte ulike næringsutøvere og representanter for forskjellige typer av interesser i lokalsamfunnet. Strategien som utvikles må anerkjennes av alle involverte parter.

Bygdeturisme i Europa er preget av småskala-anlegg med stor geografisk utspreidning. Formene varierer mellom regioner og steder, og er gjerne bestemt av markedsforhold, lokalisering og det lokale ressursgrunlaget. En av de viktigste utfordringene når det gjelder planlegging av bygdeturisme er å bringe sammen og forene interessene til de mange små og adskilte foretakene som har behov for å samarbeide og gi hverandre støtte. De mange familiedrevne tilbudene har dessuten ofte varierende standard og grad av profesjonalitet i driftsformene. Også mellom de ulike lokalsamfunnene, som til sammen utgjør et destinasjonsområde, er det en viktig oppgave å samordne tiltak og prosesser over betydelige geografiske avstander.

Initiativene til IQM på lokalt hold kan tas av mange typer aktører, som i utgangspunktet kan befinne seg både innenfor og utenfor turistnæringen selv. Erfaringene viser at lokale myndigheter er ofte tidlig inne i prosessene, men også regionale og nasjonale sektororganisasjoner, som setter sine egne kvalitetsstandarder, kan spille en viktig rolle. Motivasjonen for å sette i gang slike planleggingsprosesser kan ellers ligge på flere plan – både ved at noen ser et forbedringspotensial når det gjelder kvaliteten på tilbudene, selve miljøutfordringene i seg selv eller ønsket om å få mer økonomisk aktivitet i lokalsamfunnet.

Nøkkelen til måloppnåelse ligger altså i at man evner å samarbeide. Prosessen starter gjerne med et *åpent møte* der alle berørte parter kan presentere sine synspunkter og markere sine interesser. Dermed kan problemområder identifiseres, samarbeidsmåter avtales og ”eierskap” til prosessen etableres.

Et vanlig problem er at rurale destinasjonsområder kan være vanskelig å avgrense fordi de varierer i karakter og utstrekning, og der noen enheter vil være småsamfunn og andre kan omfatte temmelig store geografiske områder. Noen områder har også sterke forvaltningsorganer, mens andre har mindre utbygde lokale eller regionale myndighetsorganer som kan ha en ledende rolle i organiseringen av prosessen. Det anbefales at man avgrenser et område som har en mest mulig klar identitet både blant tilreisende og fastboende, og det anses som en fordel dersom avgrensningen faller sammen med administrative inndelinger (dersom dette er naturlig).

De som har ansvaret for å lede slike planprosesser kan være ulike organer, som for eksempel lokale myndigheter eller flere lokale myndighetsorganer som danner nettverk. Eller det kan være miljøvernforvaltning eller turistorganisasjoner med representasjon fra offentlige og private interesser. Regionale utviklingsorganer kan også koordinere det hele. Nøkkelen til suksess for ledelsen av prosessen ligger i:

- Full deltakelse av lokale myndigheter, inkludert relevante sektorer som miljøforvaltning, samfunnsplanlegging og transport
- Sikring av finansiering over en viss tidsperiode
- Samarbeid med regionale og nasjonale turistorganisasjoner
- Anerkjennelse i lokalsamfunnet
- En liten koordinerende arbeidsgruppe som er genuint opptatt av kvalitet. Ofte er ildsjeler helt avgjørende, og det må også være et ekte engasjement tilstede blant alle dem som deltar i koordineringsfunksjonen

Det er dessuten viktig å ha et samarbeidsmønster som gjør at lokale turistforetak danner nettverk og relaterer seg til destinasjonen som helhet. Case-studier viser at dette kan oppnås gjennom å ha

- en turistorganisasjon for hele området, som arbeider ved siden av eller er en del av ledelsesgruppen
- samarbeidsorganer for bestemte interessegrupper (bondegårdsturisme, camping etc)

Suksess med å bringe inn *de private foretakene* henger sammen med at man har

- jevnlig møter, som ikke er for generelle, men som holder fokus på spørsmål som oppfattes som relevante og interessante
- såkalt *peer pressure*, dvs målrette arbeidet mot nøkkelbedrifter som er respektert av de øvrige aktørene
- satset på dem som er personlig engasjert og flinke med å kommunisere med andre

Suksess med å bringe inn *det omgivende lokalsamfunn* henger sammen med at man

- holder lokalbefolkningen informert om turismens betydning
- får feedback på spørsmål og problemer
- sikrer bred deltakelse fra mange organisasjoner og foretak som har aktiviteter av betydning for turistopplevelsene og bidrar til utviklingen av turismen og kontrollen med denne i området
- oppmuntrer fastboende til å bidra til å øke miljø- opplevelseskvalitetene for tilreisende (lokalhistoriske foreninger, velforeninger etc kan spille en viktig rolle her)
- holder åpne møter, som gjerne tar opp spesifikke spørsmål

Arbeidsgrupper på avgrensede oppgaver er mye brukt for å heve kvaliteten, gjerne innenfor enkelte samfunnssektorer, på bestemte temaer eller på gitte fysiske steder. Konkret handlingsplaner bør utarbeides innen de ulike felt. Ofte er disse arbeidsgruppene små og fokuserte i sitt arbeid. Vellykkete organiseringer kjennetegne av at en oppnår gjensidig støtte og fruktbare idéutvekslinger. Det er viktig med god *intern informasjon*; nyhetsbrev er mye brukt, og god kontakt med lokale media anbefales. Studieturer kan også være stimulerende og styrke samholdet i slike arbeidsgrupper.

Det er viktig med en velfundert og klar strategi for at deltakerne skal kunne identifisere seg med målsettinger og arbeidsmetoder, og slik at det utvikler seg en klar forståelse av hvilken rolle og betydning IQM har. I de fleste tilfellene vil de miljømessige og økonomiske målene være forenlige og dermed gjensidig understøttende. Et bærekraftig reiseliv kan altså gi økonomiske effekter, som igjen kan bidra til å forbedre miljøaspektene. I IQM er det som nevnt ovenfor sentralt både å imøtekomme turistenes interesser, sikre miljøkvalitetene og styrke den lokale økonomien og lokalsamfunnets funksjonsevne. Slike synergier finnes det mange eksempler på; restaurering av gamle bygninger som gjøres i stand som overnattingstilbud kan for eksempel bidra til å heve kvaliteten på fasiliteter, gi bedre og mer varierte overnattingstilbud, styre turismen mot mindre sårbare steder, forbedre forståelsen for området og gi en mer autentisk opplevelse av kulturarven, livet på landsbygda og områdets tradisjoner.

Det er for øvrig viktig at turismesatsingen integreres med andre strategier for lokal utvikling (jordbruk, miljøbeskyttelse etc) og slik inngå i bredere plan- og utviklings- og miljøbevaringsstrategier på lokalt nivå (for eksempel lokal Agenda 21).

2. Levering av kvalitet på turistopplevelsene

Målsettingen her bygger på en liste over alle markedsførings-, service- og produktelementer som skal kvalitetskontrolleres. Bl a er alle naturbaserte attraksjoner, rekreasjonsmuligheter og tilgangen på et attraktivt og rent naturmiljø inkludert i disse vurderingene. Det oppmunteres også til (og forventes) at turistene opptrer ansvarlig på slike destinasjoner hvor det finnes sårbare natur- og kulturmiljøer.

Når et kvalitetsimage er etablert, kan dette understøttes av profileringstiltak (såkalte *branding*-teknikker), slik som bruk av slagord og logoer. En rekke tiltak kan iverksettes for å heve kvaliteten på turistopplevelsen, samtidig som man oppmuntrer til økt forståelse for områdets kvaliteter og sensitive natur. Det er her viktig å formidle informasjon til de tilreisende om lokal kulturarv, naturmiljø og lokalsamfunnets karakter. Praktisk nyttig informasjon ved turistinformasjonssentra og gjennom skilting og veiledning er viktige elementer i denne strategien overfor de tilreisende.

Med hensyn til *overnattingsstilbud* er det vesentlig å kunne tilby et variert tilbud (fra vertshus/ landhoteller til camping) innen ulike priskategorier. Det ser ut til å være en jevn økning i turistenes standardkrav over tid. Overnattingsstilbudet bør som nevnt kunne reflektere autentisk kulturarv gjennom blant annet design og dekor. Det siste er spesielt viktig også i forhold til miljømessige målsettinger, der overnattingsstilbudet bør være godt tilpasset omgivelsene. Her kan også innhenting av råd og bistand fra spesielt fagkyndige for å ta i bruk lokale materialer, lokal byggeskikk etc være aktuelt. Noen steder er man også svært forsiktig med å anlegge nye bygninger.

Identifisering og bruk av ulike *kvalitetsstandarder* varierer fra land til land. I noen land er registrering og inspeksjon tvungne systemer, mens i frivillige systemer varierer oppfølgingen. Nasjonale medlemskapsorganisasjoner (for eksempel for gårds-turisme, caravan- eller campingplasser) kan spille en meget viktig rolle i å identifisere kvalitetskriterier og fremme kvalitet. Dette bør derfor oppmuntres. Nasjonale systemer for å sikre minimumsstandarder når det gjelder renslighet og hygiene finnes, ellers er gradssystemer for fasiliteter og tjenester mye brukt.

Lokal mat og håndverk er spesielt viktig ettersom både kvalitet og særpreg på slike produkter er etterspurt og forventet. Dette er viktig for lokalt landbruk og lokal økonomi og kan også bidra til å opprettholde lokale ressurser som for eksempel hager, vinmarker og beitemark – elementer som også kan gi turistene en bedre opplevelse av kulturlandskapet. Innenfor dette området kan det etableres nettverksgrupper for bestemte produkter, kvalitetskjeder (som sørger for at alle ledd i produksjonen holder kvalitetsmål), merking av lokal mat, lokale økologiske produkter mv.

Forbedret distribusjon av produkter til turistene (utsalg, gårdskiosker, festivaler med utsalg, ruter/ stier med utsalg etc) arbeides det også med i mange regioner. Dessuten er lokale restauranter en viktig arena, med bruk av lokale råvarer, lokale oppskrifter, opplæring av kokker, formidling av informasjon til besøkende, gastronomiske festivaler, konkurranser etc.

Attraksjoner: Allværsattraksjoner er viktige for mange områder, og åpningstider som fungerer for besøkende er en faktor å være oppmerksom på. Gjesteundersøkelser bør gjennomføres ved attraksjonene, slik at man kan utvikle attraksjonene i tråd med de tilreisendes ønsker. Dessuten må man tilpasse tilgjengeligheten for å bevare småskalapreget i sårbare områder og velge tilpassede løsninger når det gjelder informasjonsopplegg. Personlig guiding er ofte en form som ofte foretrekkes. Det vektlegges videre at man knytter likeartede attraksjonene sammen i pakker, for eksempel lager festivalprogrammer som henger sammen og som kan selges under ett.

Rekreasjon i landlige omgivelser: Det er viktig å sørge for sikkerhet og miljømessige standard i rekreasjonsområdene. De samme kravene gjelder også atferdsreglene, som gjerne forhandles fram mellom forvaltningsmyndigheter og interesseorganisasjoner for ulike aktiviteter (klatrere, syklistere etc). Tilpasning for funksjonshemmede er et prioritert felt. Kvalitet skal prege konstruksjon av stier; og undersøkelser viser at sykling og fotturer har voksende popularitet. Små rundturer er populære, men det bør likevel være et differensiert tilbud. Merking er viktig, kontroll og vedlikehold likeså. Rutene kan gjerne inkludere ulike bebygde steder av interesse. Dette kan gi økonomiske effekter lokalt og lette forvaltningen av stiene. Man kan også utnytte eksisterende kulturminner som ferdselsårer, for eksempel gamle veier, nedlagte jernbanelinjer etc.

Det er også mulig å knytte sammen overnattingsbedrifter via fotturruter, sykkelruter eller turskiløyper. I det saksiske Sveits er 10 hoteller klassifisert som syklistvennlige da de inneholder sykkelparkering, tørkerom, sykkelinformasjon og spesielle tilbud for en natts overnattinger.

Miljø og infrastruktur: Praktisk talt alle gjesteundersøkelser viser at besøkende i landlige omgivelser kommer for å oppleve vakre, intakte landskaper og naturkvaliteter, ved siden av attraktive lokalsamfunn. Slike ønsker er ofte mer avgjørende enn tilgangen på fasiliteter. Ellers viser undersøkelser at prinsippene om bærekraftighet og å beskytte miljøet for fremtidige generasjoner, er vidt akseptert blant tilreisende.

Det argumenteres for at man bør kunne tilby det rette nivået av transporttjenester, som tilfredsstillende både besøkende og fastboendes behov, samtidig som de er forenlig med miljøhensynene. Mange steder har stor bilavhengighet, og det går derfor smått med å forbedre eller utvikle bruken av offentlig transport til destinasjonene. Men det finnes eksempler på busstransport og togforbindelser som er bedre tilpasset turistreiser til/ fra områdene. Innen områdene er det imidlertid større sjanse for å lykkes med tilrettelegging for andre transportløsninger enn bruk av egen bil. Med det krever god markedskunnskap å legge opp ruter som fanger opp de tilreisendes ønsker om hvor de vil reise og til hvilke tider. Stenging av veier for privatbilbruk, begrensninger i parkering eller utvikling og promotering av alternativer for forgjengere, er anbefalte tiltak for å regulere biltrafikken..

Behov for planlegging og styring vil variere fra sted til sted avhengig av naturens karakter og påvirkningen fra turismen i området. I noen av de mer utsatte områdene vil miljøovervåking og planer for styring av turistaktivitetene være påkrevet. Flere arbeider med restaurerings- og oppgraderingsprogrammer for miljøet. Fremgangsmåter her kan være:

- Hensiktsmessige arealbruksplaner
- Samarbeid med naturparkmyndigheter. Slike myndigheter er ofte positive, og kan se både miljømessige og sosiale fordeler ved turisttrafikken, som samtidig kontrolleres strengt og styres effektivt
- Stimulering av lokal aktivitet, gjerne med frivillig deltakelse
- Informasjon og påvirkning av de besøkende, gjerne gjennom skriftlige atferdsregler, samtaler med besøkende, stimulering til praktisk involvering i

bevaringsarbeid og oppfordringer til finansiell bistand (besøkende er ofte glade givere til gode formål)

En annen strategi er naturligvis å stimulere turistbedriftene til selv å ta initiativ for å bli mer ”grønne” i sin praksis (bruk av lokale produkter, materialer, og tekniske tiltak som har med energisparing, vannforbruk og avfallshåndtering å gjøre). Øko-merking er også en måte å sertifisere foretakene på i en del land.

3. Effektiv kvalitetsledelse og overvåkingsprosesser

For at de ambisiøse målene skal kunne nås overfor både gjester, vertskap og lokalbefolkning, samtidig som miljøhensynene ivaretas, må en rekke prosesser iverksettes og overvåkes. Man må ha metoder for å undersøke de besøkendes forventninger og grad av tilfredshet med oppholdet, og utvikle mekanismer og rutiner for å tilbakeføre denne informasjonen til styringssystemene.

Standarder eller kriterier for kvalitetene på ulike tjenester og fasiliteter bør fastsettes og inspiseres. Standardene bør også kunne identifiseres av gjestene gjennom klassifiserings- eller merkingssystemer. Opplæringsprogrammer, rådgivning og finansiell bistand er spesielt viktig for å støtte små foretak i dette arbeidet.

Overvåking av turismens virkninger på lokal økonomi, lokalsamfunn og naturmiljø er en integrert del av IQM, og det siste anses som spesielt viktig fordi rurale destinasjoner gjerne består av sensitive lokalsamfunn og sårbare naturmiljøer. Slike undersøkelser bør derfor foretas regelmessig. Den integrerte tankegangen går som nevnt på at alle deler av IQM-systemet har en gjensidig fordel av samarbeidet.

Sensitive naturområder gjør det ofte nødvendig med tiltak for å regulere presset fra besøkende, og de sårbare lokalmiljøene er ofte ømfintlige overfor forstyrrelser fra tilreisende gjester.

Når det gjelder virkningene på naturmiljøet, er målinger av oppfatninger av dette blant besøkende og fastboende en farbar vei. Likeså bør en foreta observasjoner over tid på sensitive steder, og her gjøre vurderinger av positive og negative effekter av tiltak. En bør også foreta målinger av forurensningsproblemer i luft og vann.

Både blant potensielle besøkende og dem som besøker områdene er det viktig å foreta undersøkelser for å oppnå bedre *kundeforståelse*. Slike undersøkelser anbefales gjennomført hvert tredje år for å fange opp trender. Disse registreringene bør også være spesifikke. Metodene kan bestå av spørreskjema, samtaler med gjester og forslagsbok.

Dette er effektivt, dessuten signaliserer det omtanke for gjesten. Klager bør behandles som verdifull feedback. Men også intervjuer med betjening i turistinformasjonssentra og overnattingsbedrifter kan gi verdifull informasjon om gjestenes preferanser og vurderinger.

Et annet viktig redskap for kvalitetsledelse vil være å *sette, sjekke og kommunisere kvalitetsstandarder*. Kunnskap om gjestenes ønsker er basis, og man må ta stilling til hvilke standarder som er relevante, hva de skal inneholde, hvordan de kan kontrolleres og hvordan de kan kommuniseres til de besøkende. Utvelgning av type standard kan omfatte en hel serie av produkter og aktiviteter.

Man bruker både uformelle prosesser (oppmuntre foretak og andre til å leve opp til definerte standarder) og formelle fremgangsmåter, som er knyttet til en kontroll opp mot en grad eller en merking.

Standardene kan ha forskjellig karakter;

- minimumsstandarder (hygiene, renhet, basisfasiliteter etc)
- tekniske standarder (ofte knyttet til nasjonale systemer for gradering av attraksjoner, overnattingsfasiliteter etc)
- spesielle tjenester (velkomstvarme, personlig oppmerksomhet etc).
- kvaliteter for autentisitet, som reflekterer destinasjonens karakter (bruk av materiell, lokal byggestil, lokale produkter, aktiviteter som reflekterer kulturarv og tradisjoner)
- kunne møte spesielle gruppers behov (barn, spesielle interessegrupper, funksjonshemmede etc)
- økologiske standarder, som er relativt enkle å definere og identifisere, med forslag til god praksis for energiforbruk, gjenbruk, ressursforbruk med mer.
- standarder for ledelsesoppgaver (sjekking av profesjonalitet i planlegging og markedsføring)

For hver av disse bør det skapes kontrollprosedyrer, og konkrete kvalitetsmål kan utvikles for hver enkelt av dem. Destinasjoner bør velge ut hvilke standarder de vil sikte mot og som er i samsvar med prioriteringene i strategi og markedsvurderingene. Ofte anbefales minimumsstandarder for alle felt, og at man så velger ut høy kvalitet på noen utvalgte dimensjoner.

Inspeksjon og kontrollprosedyrer kan være tidkrevende og kostnadskrevende, og må derfor planlegges godt. En bør bruke nasjonale standarder der dette foreligger (overnatting, hygienekrav til mat etc). Også mange sektorer har egne interesseorganisasjoner med klassifisering for camping, landhoteller, bondegårdsferie, gårdsservering etc. Også egne lokale standarder kan utvikles. De må være enkle og mulig å administrere selv for den enkelte produsent ved hjelp av sjekklister.

Såkalt *benchmarking* for destinasjonen betyr at man foretar sammenlikninger av destinasjonen som helhet med andre konkurrerende destinasjoner. Dette er mest effektivt når destinasjoner med likeartet preg og nivå på turismeutvikling sammenliknes. Også gjennom kundevurderinger er det mulig å gjøre helhetlige målinger av kvaliteten på destinasjonen. Andre muligheter er bruk av *mystery shoppers* (eksperter som gir seg ut for å være ordinære gjester og som tester ut lokale produkter).

For å oppnå bedre kvalitet er det viktig å etablere samarbeidende nettverk og egne arbeidsgrupper. Opplæring er en viktig del av dette arbeidet, og det må utvikles programmer for dette. Innholdet i slike kurs kan være: Kundebehandling og service, trening i spesielle ferdigheter (markedsføring, sikkerhet, underbringelse, hygiene, IT, design, språk etc), kunnskaper om destinasjonsområdet, innsikt i bærekraftighetsproblematikk, forretningsdrift og ledelse, prissetting, investeringsplaner, personalbehandling mv.

Det tilrådes videre at man foretar målinger av virkninger på lokal økonomi, lokalsamfunn og naturmiljø. Innen lokal økonomi er særlig lokale syssel-

settingstall, modeller for sammenhenger mellom trafikkutvikling og inntekter/sysselsetting, forbruksdata og andel av omsetning i ulike sektorer som kan knyttes direkte til turisme, som er anbefalte fokuseringer for å vise betydningen av turismen.

Overvåking av hvorledes lokalsamfunnet ser på turismeutviklingen er en annen side. Her kan åpne møter, kontakt med lokale interesseorganisasjoner, frivillige og ideelle organisasjoner, nyhetsbrev og magasiner som innhenter synspunktene til lokale interesser, være nyttige. Likeså er surveyundersøkelser blant lokalbefolkningen et anbefalt redskap for å få en mer representativ oversikt over lokale holdninger.

Referanser

- Association of National Parks Authorities 2000
Annual Review 1999. Devon
- Botterill, David og Cliff Nelson 2001
Environmental kite marks and local tourism business performance: a discourse analysis of the Welsh "Green Coast Award". Paper for International Conference New Directions in Managing Rural Tourism and Leisure: local impacts, global trends. SAC Auchincruive 5 - 8 September 2001
- Commission of the European Communities 1999
Directions towards sustainable agriculture, COM (1989), 22 final, Brussels
17.01.1999
- Cope, David 1995
Sustainable Development and the Trust. I H. Newby (red.): *The National Trust. The next hundred years*. London
- Council of National Parks 2001 *National Parks of England and Wales*.
http://www.cnp.org.uk/50th_anniversary.htm
- Ecovast 2001
Strategy for Rural Europe. [Http://www.ecovast.org/strat.htm](http://www.ecovast.org/strat.htm)
- English Tourism Council 2001
Time for Action. A strategy for sustainable tourism in England. London.
- English Tourism Council og The Countryside Agency 2001
Green Audit Kit. <http://greenauditkit.org>.
- English Tourism Council og The Countryside Agency 2001
Rural Tourism. Working for the countryside. London, Cheltenham
- English Tourism Council og The Countryside Agency 2001
Working for the Countryside. A strategy for rural tourism in England 2001-2005.
London, Cheltenham
- English Tourist Board og Rural Development Board 1996
Green Audit Kit. Bristol
- European Commission 1999
Towards quality rural tourism: Integrated Quality Management (IQM) of rural tourist destinations. Enterprise Directorate – General, Tourism Unit. Brussels
- Forsyth, Tim 1996
Sustainable Tourism. Moving from theory to practice. A report prepared by Tourism Concern. WWF-UK, Surrey
- House of Commons, Environment Committee 1995
The Environmental Impact of Leisure Activities. Volume I. London: HMSO.
- Lane, Bernard 1994
What is rural tourism? *Journal of Sustainable Tourism* 2: 7-21

- Leslie, David 2001
Tourism enterprises and environmental performance. Paper for International Conference New Directions in Managing Rural Tourism and Leisure: local impacts, global trends. SAC Auchincruive 5 –8 September 2001.
- Newby, Howard (red) 1995
The National Trust. The next hundred years. London
- Peak District National Park Authority 2000
National Park Management Plan. Strategy 200-2005.
- Prince, Sue 1999
Presentation to Cabinet Office Performance and Innovation Unit, 15 June 1999. Unpublished paper. Beechenhill Farm, Ilam, Derbyshire
- Roberts, Lesley og Derek Hall 2001
Rural Tourism and Recreation. Principles to Practice. Wallingford: CABI Publishing.
- Royal Town Planning Institute 1993
Rural planning in the 1990's. A rural planning policy framework prepared by the Countryside Panel. London.
- Sharply Richard og Julia Sharply 1997
Rural Tourism: an Introduction. London: International Thomson Business Press.
- The Peak District National Park Authority 2000
The Peak District National Park Management Plan. Strategy 2000 – 2005
- The Rambler's Association 2001
The Countryside and Rights of Way Act 2000 - www.ramblers.org.uk

3 Naturforvaltning og bærekraftig friluftsliv/ reiseliv

3.1 Innledning

Dette kapitlet fokuserer på betingelsene for forsvarlig ressursforvaltning i relasjon til friluftsliv og reiselivsutvikling i norsk sammenheng. Reiselivsaktiviteter i naturområder og utøvelse av friluftsliv er i mange sammenhenger to sider av samme sak, og vil her bli drøftet i sammenheng.

Over tid har det skjedd store endringer i folks adferd i rekreasjonssammenheng, og nye turistaktiviteter er blitt introdusert i naturområdene. Reiselivet vokser raskt og blir stadig mer sammensatt. Påvirkningen av lokalsamfunn og naturmiljøer øker, og dette stiller økte krav til planlegging av reiselivsutvikling, og til å integrere reiselivet i den generelle samfunnsplanleggingen. De norske forvaltningsregimene og -modellene er trolig ikke ferdig utviklet med tanke på å fange opp konsekvensene av disse endringene. Et økende antall mennesker oppsøker sårbare natur- og kulturmiljøer (Grønnevet et al, 1996; Reitan 1994). De besøkende har i tillegg fått en sterkt økende mobilitet gjennom bygging av veier, omfattende bruk av motoriserte kjøretøyer, terrengsykler, småbåter med mer. Et annet viktig forhold er at mange av de tilreisende kan mangle de nødvendige kunnskapsmessige forutsetninger for og/ eller den nødvendige bevisstheten om hvorledes naturområdene bør brukes.

Disse endringsprosessene har hatt konsekvenser for de natur- og kulturressursene som tjener som attraksjoner i reiselivssammenheng, og de har hatt betydning for de lokalsamfunnene som er gjenstand for reiselivsmessig utvikling. Også opplevelsene til de besøkende selv blir berørt av denne utviklingen (Haukeland og Viken 1997; Miljøverndepartement 1997; Reitan 1994). Mulige skadevirkninger på naturen og kulturminner omfatter for eksempel jorderosjon, ødeleggelse av vegetasjon, forstyrrelser av dyrelivet, vannforurensning, forsøpling, vandalisme og støyplager. I lokalsamfunnene kan turismeutvikling føre til konkrete fysiske forandringer som trafikkproblemer, endret byggeskikk med mer, så vel som forandringer av ikke-materielle karakter i form av uheldig kommersialisering og sosial og kulturell endring. Videre kan virkningene være negative for de besøkende ved at det oppstår trengsel på populære steder, og ved at det blir konflikter som følge av at ulike besøkskategorier kan ha ulike oppfatninger om hva som er passende eller anstendig oppførsel i et område.

Slike påvirkninger er ikke bare en trussel mot målsettingene om å bevare naturverdier eller sikre livskvaliteten til lokalbefolkningen, men de kan også underminere reiselivsnæringens egen bærekraftighet: Virkninger av reiselivets utvikling kan undergrave de naturgitte eller kulturelle verdier som reiselivet baserer seg på. Turismeutviklingen kan bli selvdestruktiv dersom den reduserer områders og steders attraksjonsverdi. Eksempler på slike virkninger kan være

uheldig omforming av attraksjoner, endringer av områders karakter pga for stor turisttrafikk og svekkelse av naturopplevelsen pga for mye ferdsel eller forsøpling. Som et resultat av dette kan også reiselivsnæringens langsiktige lønnsomhet bli satt på spill (Grønnevet et al. 1996).

Betydelige det er av turismen hviler på ønsket om å oppleve steder som er forskjellige fra de omgivelser man ferdes i til daglig. Derfor blir det svært viktig hvorledes steder identifiseres, planlegges og utformes; med andre ord hvorledes de genuine egenskapene ved det stedlige ressursgrunnlaget forvaltes (Gunn 1994). Reiselivet er helt avhengig av at de lokale ressursene ikke ødelegges, men beskyttes, bevares og gjerne foredles, om det skal lykkes på lengre sikt (Pigram 1992). Et trekk ved utviklingen av reiselivet er at det blir mer og mer differensiert. En økende fragmentering driver fram turismeformer som baserer seg på nesten enhver tenkelig natur- eller kulturressurs. Dette gjør at kravene til tilbud av høy kvalitet som er vel planlagte og tilrettelagte, øker (Inskeep 1991). Turisme kan derfor også være et avgjørende incentiv for å forbedre miljøkvaliteten på gitte steder.

Det norske forvaltningssystemet, som med sin struktur, ansvarsdeling, lovverk og virkemidler er etablert for å sikre en forsvarlig ressursforvaltning, er belyst i den første delen av dette arbeidsdokumentet. Her er forvaltningens oppbygning og friluftslivets plass i denne presentert. Deretter følger en gjennomgang av lover som er aktuelle for ferdsel i utmark og bruk av naturområder, og videre er bestemmelsene om konsekvensutredninger omtalt. Virksomheten til de frivillige organisasjonen er også viet noe plass. Deretter følger en gjennomgang av nasjonalparkforvaltningen og prinsippene for allemannsretten i Norge. Planleggingssystemet og betingelser for naturbestemt reiseliv er gjennomgått, og opplegg for næringens selvregulering er drøftet. Til slutt er også noen erfaringer med naturforvaltning i relasjon til friluftsliv og naturbasert reiseliv i Sverige presentert.

Informasjonsgrunnlaget er hovedsakelig offentlige publikasjoner utgitt av norske naturforvaltningsmyndigheter samt forskningslitteratur fra norske og svenske fagmiljøer.

3.2 Forvaltningens oppbygging og friluftslivets/ det naturbaserte reiselivets plass i denne

3.2.1 Forvaltningsstrukturen

I dette avsnittet redegjøres det for myndighetsområdene til offentlige organer som har et sentralt, regionalt og lokalt forvaltningsansvar for naturmiljøer, kulturminner, friluftsliv og generell ferdsel i utmark i Norge.

Det sentrale forvaltningsnivået

Miljøverndepartementet (MD) har et overordnet ansvar for naturforvaltning, kulturminnevern og friluftsliv på nasjonalt nivå. Departementet har også et sentralt ansvar for arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Departementet kan vedta Rikspoliske retningslinjer (RPR) for ulike planleggingen av ulike samfunnsområder. Et eksempel på dette er Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen, der siktemålet er å presisere de politiske målene som er med i avveiningen mellom utbygging og verne- og rekreasjonsverdier i plan- og bygningsloven.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) er underlagt Miljøverndepartementet, og instruerer og rettleider statlig naturforvaltning på fylkesnivå. De overordnede målene for direktoratet er å ta vare på naturens biologiske mangfold og å sikre allmennheten adgang til å utøve friluftsliv. En annen viktig målsetting er å få miljöhensynene og friluftslivsinteressen innarbeidet i planleggingsvirksomheten i hele samfunnet. Denne forvaltningsmyndigheten er gitt gjennom en rekke lover og forskrifter (jf pkt 2.3).

Direktoratet har egne oppgaver innen friluftsliv og naturinngrep, og dette ansvarsområdet er underlagt naturbruksavdelingen. Her ligger også hovedansvaret for direktoratets arbeid mot andre sektors og myndigheters planlegging og virksomhet. Direktoratet administrerer videre tilskudd til friluftslivsformål via Fylkesmannens miljøvernnavdeling. Den nasjonale ledelsen for *Statens naturoppsyn* (SNO) er også knyttet til Direktoratet for naturforvaltning. Statens naturoppsyn skal arbeide for å skape forståelse og respekt for regelverket som finnes på miljøvernområdet, og bidra til å forebygge miljøkriminalitet. Statens naturoppsyn legger vekt på samarbeid med andre aktører, der særlig samordning med politiet vil være viktig når det gjelder kontrollmessige oppgaver. Mye av det praktiske oppfølgingsarbeidet skjer derfor i de områdene der behovet for oppsyn er størst. Opprettelsen av Statens naturoppsyn ble gjort i 1996 i lovs form med den hensikt å kontrollere at lovbestemmelsene i naturvernloven (jf pkt 2.3) etterleves. Statens naturoppsyn kan videre delegerer myndighet til Miljøverndepartementet.

Riksantikvaren – direktoratet for kulturminneforvaltning er også underlagt Miljøverndepartementet, og denne forvaltningsenheten har etter lov om kulturminner ansvar for det samlede kulturminnevern; dvs bygninger, kulturlandskap, fredede kulturminner, arkeologi, fartøyvern og samiske kulturminner. Riksantikvaren administrerer tilskudd til kulturminneformål, og forvalter både juridiske og økonomiske virkemidler.

Statens forurensningstilsyn (SFT) arbeider spesielt med forurensningsspørsmål, og Statens forurensningstilsyn har instruksjonsmyndighet overfor miljøvern-avdelingene ved fylkesmannsembetene og faglig instruksjonsmyndighet overfor Sysselmannen på Svalbard innen spørsmål knyttet til bl a forurensninger, avfall og produkter.

Landbruksdepartementet er ansvarlig myndighet og utformer gjeldende politikk innen jordbruk, skogbruk, reindrift mv. Landbruksdepartementet har også ansvar for landbrukets kulturlandskap, og dette departementet kan gi tilskudd til tilrettelegging for ferdsel og til vedlikehold og skjøtsel for å ta vare på kvalitetene i landbrukets kulturlandskap (Møyner 1994).

Statens vegvesen/ Vegdirektoratet (VD) er underlagt Samferdselsdepartementet og har ansvar for bygging og vedlikehold av veger. *Norsk vegmuseum* er VD's fagkontor for bevaring av kulturminner. VD fordeler tilskudd til verneverdige veger etter søknad fra det enkelte vegkontor i fylket (Møyner 1994).

Det regionale nivået

På det regionale nivået er også enkelte *statlige myndighetsorganer* viktige, ikke minst når det gjelder å avklare og løse konflikter mellom ulike interesser og hensyn:

Fylkesmannen er et regionalt statlig forvaltningsorgan underlagt departementalt ansvar og styring. *Fylkesmannens miljøvern* har bl a ansvar for at miljøhensyn inklusive friluftslivsinteresser innarbeides i planleggingsvirksomheten på fylkesnivå. Denne etaten har ansvar for veiledning innen sitt område og fordeler rammetilskudd fra Direktoratet for naturforvaltning.

Fylkesmannen ivaretar veilednings- og tilsynsoppgaver overfor kommunene og har oppgaver som klagemyndighet på kommunale vedtak. Fylkesmannen har også innsigelsesmyndighet på miljøfaglig grunnlag i plansaker etter plan- og bygningsloven (Kommunal- og regionaldepartementet 2001). Videre har Fylkesmannen ansvar for gjennomføring av verneplanarbeidet for naturområder, samt forvaltning av statlig sikrede friluftsområder. Fylkesmannen arbeider også med forvaltning av vilt og ferskvannsfisk og registrering av verneverdige naturforekomster.

Fylkesmannens landbruksavdeling er et statlig organ med ansvar for å gjennomføre landbrukspolitikken på regionalt nivå. Oppgavene er å drive planlegging, rådgivning og forvaltning av offentlige tiltak i landbruksnæringene. Fylkesmannens landbruksavdeling har en sentral rolle ved forvaltning og fordeling av ulike tilskuddsordninger – bl a til skjøtsel av landbrukets kulturlandskap.

Fylkeskommunen spiller også en viktig rolle innen ulike planfelt på regionalt nivå. Fylkeskommunen fastsetter de langsiktige mål og retningslinjer for samfunnsutviklingen innen fylket gjennom fylkesplaner. Fylkeskommunen har videre ansvar for veiledning overfor primærkommunene om hvordan de skal foreta arealplanlegging og drive forvaltningsarbeid. En fylkesdelplan er en retningsgivende plan for kommunal planlegging i fylket, og arbeidet med denne ledes av fylkeskommunen. Fylkeskommunen (og også berørte statlige organer) kan reise innsigelse til kommuneplanens arealdel. Hvis ikke kommunen tar innsigelsen til følge, sendes arealdelen til Miljøverndepartementet til godkjenning. Det samme gjelder for kommunenes reguleringsplaner, som også er juridisk bindende.

Fylkeskommunens kulturminneforvaltning: Fylkeskommunen har med noen unntak (middelalderbygninger, kirker og maritime kulturminner) ansvar for forvaltningen av alle kulturminner i fylket og skal ivareta kulturminneinteressene ved planlegging og gjennomføring av skjøtselstiltak. Kulturminneforvaltningen har et veiledningsansvar overfor andre etater, grunneiere mv. Etaten skal foreta registrering av ulike typer kulturminner og drive formidlingsvirksomhet. Oppfølgingsansvaret er lagt til Riksantikvaren. Fylkeskommunenes oppgave er å gi tilråding og veiledning overfor kommuner og enkeltpersoner i bl a plan- og byggesaker og i konkret vern- og skjøttselarbeid.

Det kommunale nivået

Kommunene har et generelt ansvar for miljøvern, og de fleste oppgavene etter viltloven, friluftsloven og motorferdselsloven er delegert til kommunene (Kommunal- og regionaldepartementet 2001). I tillegg har 100 kommuner ansvar for mindre verneområder og landskapsvernområder.

Teknisk etat eller *plankontoret* har det administrative ansvaret for utarbeidelse av kommuneplaner og reguleringsplaner, og gjør bruk av plan- og bygningslovens bestemmelser. Kommuneplanleggingen skal sikre samordning av den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sine områder. Kommuneplanen skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del. Den langsiktige delen omfatter bl a en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser. Kommunen kan også utarbeide en mer detaljert plan for en del av kommunen (kommunedelplan). Arealdelen i kommuneplanene skal vise hvilke arealer som har vernestatus. Kommuneplanprosessen styres av kommunen, og i kontakt med berørte interesser. Der det skal foretas endringer i arealbruken, eller på steder der det skal sikres en spesiell bruksmåte, vil det være nødvendig å utarbeide reguleringsplaner eller bebyggelsesplaner slik plan- og bygningsloven foreskriver.

Under arealdelen av kommuneplanen omtales Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF), som kan gis en del bestemmelser med krav til bebyggelse/uteareal. Dersom slike områder skal splittes opp, må det skje ved egen reguleringsplan. Bebyggelse som godtas er hus knyttet til primærnæringer, mens alpinanlegg, golfbaner, campingplasser eller hytter, landsteder og utleiehytter ikke er inkludert (Direktoratet for naturforvaltning 1997).

Reguleringsplanene er mer detaljerte enn kommuneplanen. (Med reguleringsplan forstås en detaljplan som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i nærmere bestemte områder). For utarbeidelse av reguleringsplaner er det også klare regler for informasjon og medvirkning. Reguleringsplaner og planforslag skal offentliggjøres i lokale aviser, det samme skal endelige planforslag. Reguleringsplanene avklarer ofte konflikter mellom ulike interesser og hensyn. Tiltaksplanen er en praktisk plan for ansvarsfordeling og gjennomføring av tiltak. Kommunene kan også båndlegge områder (inntil fire år, med mulighet til forlengelse i to år) for eksempel bestemte friluftslivsformål.

De fleste kommuner har egne miljøvernkonsulenter, og enkelte kommuner har opprettet egne miljøvernetater som arbeider med å sikre og tilrettelegge friluftsområder og sikre miljøinteressene i arealplanleggingen. Både kulturretatene og miljøvernlederne i kommunene har viktige roller i saker som for eksempel angår vern og vedlikehold av gamle veger og andre kulturminner. Kommunene skal påse at kulturminnehensyn blir ivaretatt i kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommunene godkjenner og behandler søknader om tilskudd til idretts- og friluftslivsformål, og kan også fremme egne søknader.

I 1994 ble de statlige landbrukskontorene overført til kommunene og organisert som en del av kommuneforvaltningen. Kommuneforvaltningen skal derfor ha tilfredsstillende kompetanse innen jord- og skogbruk. Kommunene har en sterk

posisjon når det gjelder behandling av søknader om tilskudd til tiltak innen landbrukets kulturlandskap.

Satsingen på helhetlig miljøvern i kommunene (MIK) har ført til opprettelse av egen miljøvernleder/ koordinator (den såkalte ”MIK-reformen”), som fortrinnsvis skal være plassert i rådmannens stab og ha en koordinerende og pådrivende funksjon for miljøvernarbeidet i kommunen. Denne instansen skal ha et helhetlig og tverrsektorielt miljøansvar i kommunene med lang planleggingshorisont på kommunalt nivå.

Den internasjonalt funderte Lokal Agenda 21 er en oppfølging av FN-konferansen om miljø- og utvikling i Rio de Janeiro i 1992, med tilhørende handlingsplan for det 21. århundre. Lokal Agenda 21 er undertegnet av 171 nasjoner, og er har bærekraftig utvikling som overordnet mål. Viktige prinsipper for Lokal Agenda 21 er:

- styrking av det langsiktige perspektivet
- styrking av helhetssyn og tverrsektoriell tenkning
- styrking av lokal medvirkning i planleggingen
- styrking av det globale perspektivet

Lokal Agenda 21 oppfordrer lokale myndigheter over hele verden til å gå i dialog med sine innbyggere, organisasjoner og private foretak om å utarbeide og vedta lokale handlingsplaner for det 21. århundre. De globale miljøutfordringene anses å være summen av lokale handlinger (for eksempel kan reduksjon av biologisk mangfold bli et resultat av ”de mange små hverdagsinngrep”). Arbeidet skal ha et globalt perspektiv og lokal forankring gjennom bred folkelig deltakelse.

Lokal Agenda 21 er høyst relevant for kommunene, som er det nærmeste styringsnivået i forhold til dem som bor i lokalsamfunnet. Alle berørte grupper skal også engasjeres i planprosessene i et flergenerasjonsperspektiv (”hundreårsperspektiv”). Lokal Agenda 21 tar utgangspunkt i et bredt miljøbegrep der også helse spørsmål, økonomiske, kulturelle og sosiale konsekvenser tas inn under forståelsen av hva som menes med en bærekraftig utvikling. Lokalsamfunn (bydeler, grender/ tettsteder etc) vil være naturlige enheter i dette arbeidet. Intensjonen er at organisasjoner, næringsliv, skoler og enkeltpersoner skal identifisere utfordringer og komme med forslag til løsninger (Direktoratet for naturforvaltning 1997).

På bakgrunn av ”MIK-reformen” (miljøvern i kommunen) og arbeidet med Lokal Agenda 21 legger myndighetene vekt på at kommunen skal ha større ansvar for miljøvernarbeidet. Det er imidlertid en utfordring å gi kommunene de nødvendige virkemidler for å følge opp dette.

Hva gjelder miljøutfordringer av *lokal* karakter, legges det opp til at kommunene skal ha ansvaret (Kommunal- og regionaldepartementet 2001):

- forurensning der virkningen er lokal (støy, forsøpling, lukt/ lokal luftforurensning)
- kulturminner av lokal verdi

- friluftsområder for lokal bruk
- naturområder med lokal verneverdi

For miljøinteresser av nasjonal eller overnasjonal karakter bør ansvaret fortsatt ligge på statlig nivå (Kommunal- og regionaldepartementet 2001). Dette kan være:

- forurensning hvor virkningen er global (klima etc)
- forurensning som transporteres over landegrensene
- arealbruk som truer viktige kulturminner og friluftsområder, biologisk mangfold eller steder som har global verneverdi

Forskning viser at det kan være ulike holdninger til miljøvernarbeidet i ulike sektorer og på forskjellige forvaltningsnivåer. Hovik (1995) fant at kommunepolitikere er jevnt over langt mer opptatt av å prioritere for eksempel avfallshåndtering/ renovasjon, kloakk/ avløp enn spørsmål knyttet til bevaring av biologisk mangfold, naturfredning og friluftsliv/ rekreasjon. Emmelin og Kleven (1999) sin holdningsundersøkelse blant norske miljøvernbyråkrater viser at spesielt de som arbeider i de regionale miljøetatene er sterkt bevaringsorienterte. Jordbrukssektoren er derimot mindre orientert mot bevaring; her er det man mer opptatt av naturressursforvaltning. Videre er spesielt regional naturforvaltningsmyndigheter i liten grad tilhengere av en mer desentralisert miljøforvaltning (Emmelin og Kleven 1999).

3.2.2 Mer om friluftslivets og det naturbaserte reiselivets plass i forvaltningen

Friluftsliv betraktes som en integrert del av miljøforvaltningen og er således et strategisk virkemiddel for miljøvernet. På samme tid er friluftslivet én interesse blant flere som må forholde seg til de overordnede hensyn om ivaretagelse av biologisk mangfold (Direktoratet for naturforvaltning 1996A).

Miljøverndepartementet har som nevnt overordnet politisk ansvar for det statlige friluftslivsarbeidet, og dette departementet har også ansvar for friluftsliv og turisme på Svalbard. Direktoratet for naturforvaltning skal iverksette og koordinere den statlige innsatsen innen friluftsliv, overvåke ”nå-situasjonen” og følge med på utviklingstrender, identifisere utfordringer og problematisere utviklingen i forhold til uttalt politikk. Statens naturforvaltningsråd (SNFR) (tidligere Statens naturvernråd/ statens friluftsråd) er et rådgivende organ for Miljøverndepartementet og kan ta opp saker på eget initiativ.

Fylkesmannens miljøvernavdeling forvalter statlige tilskuddsordninger for friluftslivsformål (herunder jakt og fiske) etter kriterier og rammer fastsatt av Direktoratet for naturforvaltning. Fylkesmannens miljøvernavdeling deltar i planprosesser etter bestemmelsene i Plan- og bygningsloven og er kanskje den viktigste institusjonen for å ivareta friluftslivets interesser. Fylkeskommunen har mange oppgaver på regionalt nivå. Noen fylkeskommuner har en selvstendig fylkesfriluftslivsnemnd, mens fylkesutvalget fungerer som fylkesfriluftslivsnemnd i andre tilfeller.

Kommuner er som nevnt sentrale i arealforvaltningen. Kommunene kan kjøpe områder for friluftsliv, inngå avtaler med grunneiere, tilrettelegge friluftslivsområder og foreslå regler for bruk av områder hvor utfarten er stor eller bruken intensiv.

Det tas til orde for at friluftslivet skal sikres gjennom innarbeiding av disse interessene i arealdelen av kommuneplanene og i reguleringsplaner og i langtids- og årsbudsjett (Direktoratet for naturforvaltning 1996A). Intensjonen er at kommunene vil få en sterkere stilling gjennom kvalitetssikring og fordeling av tilskuddsmidler med mer. Direktoratet for naturforvaltning har også tiltenkt kommunene en viktigere rolle i forhold til tilrettelegging av stier, løyper og turveger på annen munn grunn.

Også andre statlige sektorer har viktige oppgaver av betydning for friluftslivet:

Landbrukssektoren forvalter juridiske og økonomiske virkemidler, og virksomheten her påvirker landskapspleie og kulturlandskap. Dessuten er vilkårene for jakt, fiske og sanking påvirket av landbruksforvaltningen. Avveining av grunneierinteresser står sentralt, og prinsippene om flersidig skogbruk inkluderer at det skal tas hensyn til friluftslivsinteressene. Samarbeidsgrupper for bevaring av kulturlandskap er etablert i fylkene, og her er både landbruks-, miljøvern- og kulturminnevernmyndighetene representert.

Reiselivssektoren har ingen særskilt forvaltningsenhet på sentralt nivå, men er underlagt Nærings- og handelsdepartementet. På linje med andre sektorer har reiselivet ansvaret for at miljøhensyn blir innarbeidet og ivaretatt. Nærings- og handelsdepartementet ledet i 1995 en tverrsektoriell arbeidsgruppe vedrørende miljøspørsmål i reiselivet.

Vegmyndighetene arbeider med prosjekter innen i prosjekter knyttet til turistveger og sykkelturnisme. Vegbyggingen legger ellers sterke føringer på hvilke områder som blir gjort tilgjengelig for friluftsliv- og reiselivsaktiviteter, samt at trafikkforholdene påvirker naturområdenes rekreasjons og opplevelsesverdi.

Fylkesmannen har også midler fordeling til tilrettelegging, planlegging og drift av friluftsområder, der kommuner, lag og organisasjoner kan søke om støtte. I de fylkesvise planene for friluftsliv skisseres planlagte satsingsområder, aktører og virkemidler i arbeidet med friluftsliv. Fylkenes handlingsplaner inneholder et handlingsprogram med konkrete friluftstiltak over en fireårsperiode, hvor fylkesmannen har ansvaret for gjennomføring. Mange av disse tiltakene forutsetter tett samarbeid med andre aktører.

Planprosessen har i de fleste fylker vært ledet av en intern prosjektgruppe hos fylkesmannen. Noen fylker samarbeider direkte med *fylkeskommunen* (Akershus, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane), der det utarbeides egne fylkesdelplaner for friluftsliv. Arbeids- og referansegrupper brukes ofte, med representasjon fra forvaltning og organisasjonsliv som støttespillere i prosessene. Det har også vært nettverkskontakt på tvers av fylkesgrensene. Slike satsinger omfatter bl a

- naturveiledning og etablering av informasjonssentra
- samarbeid med de frivillige organisasjoner
- jakt og fiske

- tilrettelegging (bevaring og sikring)
- planlegging; friluftslivet er en sentral del av kommunal planlegging (bymarker, grønnstruktur, kulturlandskap)
- samarbeid med grunneiere, reiselivsorganisasjoner og –råd

Aktørene i dette planarbeidet er mange og ulike, der både friluftslivsorganisasjoner og grunneierorganisasjoner deltar sammen med offentlige organer i prosessene. Noen få fylker planlegger friluftslivsprosjekter i samarbeid med reiselivet, mens andre er mer opptatt av å trekke med grunneierorganisasjonene. Juridiske, økonomiske og informative virkemidler er av stor betydning for utvikling av mulighetene for å drive friluftsliv.

Fylkesmannens miljøvernavdeling (FMVA) har egne handlingsprogrammer for fylkesmannen (fireårige planer med angivelse av satsingsområder, tiltak, framdrift, samarbeidspartnere og fordeling av virkemidler og ressursbruk). Fylkesmannens miljøvernavdeling har hovedansvaret for gjennomføringen, mens i fylker hvor det er utarbeidet fylkesdelplaner, vil også fylkeskommunen ha et særlig ansvar for implementeringen.

Grunneiere og rettighetshavere spiller naturlig nok en viktig rolle i tilretteleggingen for friluftsliv. Slike aktiviteter drives dels på privat grunn og dels i allmenninger der det finnes ulike rettighetshavere. Statsskog eier 1/3 av landets areal (Direktoratet for naturforvaltning 1996A). Statsskogs flerbruksstrategi legger stor vekt på dialog med berørte grupper i forbindelse med planprosessen. Tiltakene kan være åpne husvær i fjellet, merking av stier og løyper, bygging av klopper og bruer, etablering av rasteplasser og ildsteder/ benker/ bord og lignende. Statsallmenningene utgjør videre 13 prosent av arealet i Sør-Norge. Her skal, i henhold til fjelloven, fjellstyrene administrere den praktiske bruken av områdene (for eksempel fiskekort, jaktkort, kultivering, kalking, informasjon og veiledning i naturbruk). Fjellstyrene driver også utleie av et stort antall hytter, buer og båter, og opparbeider stier, rasteplasser, fiskeplasser og lignende. Det tilrådes fra Direktoratet for naturforvaltning at flerbruksprinsipper legges til grunn for utnyttelsen av områdene, og at det lages konkrete driftsplaner.

Interkommunale friluftsråd: Friluftsrådernes landsforening er en landsomfattende organisasjon som består av 17 interkommunale friluftsråd med om lag 150 medlemskommuner (Miljøverndepartementet 2001). Friluftsrådene er sammenslutninger av kommuner med tanke på å fremme friluftinteressene. Rådene utfører oppgaver på vegne av kommunene, som for eksempel sikring, tilrettelegging og forvaltning av friluftsområder. Dessuten har friluftsområdene informasjonsoppgaver; de utarbeider aktivitetsprosjekter, og disse organene er videre uttalelsesorgan i plan- og utbyggingssaker som berører friluftsliv. De interkommunale friluftsrådene skal være pådriver og koordinator for friluftinteressene.

Direktoratet for naturforvaltning (1997) peker på en del utfordringer i kommunene når det gjelder naturforvaltning i kommunene. Det gjelder særlig

- samarbeid for å minske konflikter mellom tradisjonell utnytting av naturgrunnet, friluftslivsaktiviteter og næringsutvikling for å finne nye muligheter til å høste av naturen

- samarbeid med innbyggere og frivillige organisasjoner som representerer brukere av naturmiljøer
- kartlegging av ressurser i utmarka, som et grunnlag for mer langvarig forvaltning
- mer samordnet forvaltning av ressursene, organisering av utmarkslag, driftsplanområder eller lignende
- samarbeid mellom offentlig forvaltning og rettighetshavere om felles mål for forvaltning av naturområder

Utfordringene for kommunene er bl a å

- sette seg inn i frilufsloven
- hindre ulovlig privatisering av utmark/ utestenging av allmennheten (hindre ”sjikanøse” stengsler for eksempel i strandsonen, som i prinsippet skal anses som utmark)
- sørge for at det ikke blir tatt avgifter på goder som tradisjonelt har vært frie
- sørge for at ferdsel og frilufsaktiviteter ikke kommer i konflikt med naturgrunlaget, eller med eiere, brukere eller andre frilufsutøvere/ aktiviteter

Frilufsloven gir ikke adgang til å pålegge brukere av stier, tur- eller skiløyper å betale en avgift for opparbeiding, preparering eller annen tilrettelegging av løypenettet. Ulike opplevelsessentre har vært i rask utvikling i de senere årene. Enkelte av disse har innført ordninger der det må betales avgift, ikke bare for å komme inn i bygninger, men også for adgang til tilliggende områder der det i utgangspunktet har vært fri ferdsel i henhold til allemannsretten. Direktoratet for naturforvaltning oppfordrer til at det etableres ordninger hvor avgiftene er begrenset til selve opplevelsessenteret, slik at allmennheten har fri adgang til områdene rundt. Det bør heller ikke bygges i selve naturattraksjonen, og prinsippet skal altså være at avgifter må knyttes til inngang til bygninger – ikke til arealer. Man må ha tillatelse fra kommunen før avgift til opparbeidet frilufsområde blir innkrevd (for eksempel til badestrand, parkeringsplass, teltplass). Eventuell avgift må stå i forhold til opparbeidingskostnadene (Direktoratet for naturforvaltning 1997).

Ferdsel som representerer slitasje på naturen (forårsaket av terrengsykkel, hest, fosseremming etc) kan gjøre det nødvendig for kommunen å vedta innskrenkninger for å reparere eller forebygge slitasje eller hindre sjenerende forstyrrelser. Det heter ifølge Direktoratet for naturforvaltning (1997) at slike ferdselsreguleringer

- bør først prøves med positive virkemidler. Skyldes problemet kunnskapsmangel, kan informasjon eller tilrettelegging/ kanalisering være tilstrekkelig
- er som regel aktuelle bare for noen få og små områder
- bør bare brukes ved reelle konflikter, eller ved ødelegges av naturverdier
- ferdselsregulering innføres først etter at problemene er saklig dokumentert (det hevdes at generelt uttalt irritasjon over ferdsel er et dårlig argument)

- bør brukes ved alvorlige problemer og bevisste regelbrudd. Når positive virkemidler ikke virker, er restriksjoner aktuelt.

Forbud kan for eksempel gjelde løshunder, bålbrenning på svaberg, sykling og ridning på bestemte stier. I stedet for forbud kan det ha bedre effekt å snu reguleringen positivt ved å merke særskilte ridestier, sykkelstier etc.

Kommunen kan sikre arealer for friluftsliv ved erverv av eiendomsrett eller ved avtale om varig bruksrett. En slik servituttavtale²¹ – tinglyst avtale med grunneier – er vanlig ved sikring av turveier. Dette kan være særlig aktuelt når allmennheten ikke er sikret ferdselsrett gjennom allemannsretten og friluftsløven, når det vil være behov for tilretteleggingstiltak for å øke tilgjengeligheten eller når arealer ønskes sikret mot omdisponering fra utmark til innmark. Det kan også være aktuelt når arealer er eller vil bli utsatt for intensiv bruk og en ønsker å kanalisere ferdselen utenom sårbare naturtyper og forhindre ødeleggende slitasje. Konesjonsloven av 1974 kan brukes for å sikre allmennheten friluftsområder. (Direktoratet for naturforvaltning 1997). Der staten er eier, har fylkesmannen det generelle forvaltningsansvaret.

Arbeidet med fysisk tilrettelegging for friluftsliv representerer et dilemma. På den ene siden bør en søke å gjøre minst mulig inngrep i natur- og kulturlandskapet, og på den andre siden er det et mål å legge forholdene til rette for at befolkningen skal kunne drive friluftsliv. Slike avveininger må gjøres både ved valg av områder som tilrettelegges, ved valg av tiltak som kan være aktuelle og vektlegging av hvordan tiltakene skal gjennomføres. Det er en utfordring for kommunene å sikre at all tilrettelegging skjer på en mest mulig naturvennlig måte, slik at opplevelsesmulighetene ivaretas og det biologiske mangfoldet ikke blir skadelidende.

I utgangspunktet er man avhengig av grunneierens samtykke når det gjelder tilrettelegging. Alternativt kan Direktoratet for naturforvaltning med hjemmel i friluftsløven gi tillatelse til merking og enkel tilrettelegging i utmark på tvers av grunneiers ønsker. Kommunen kan også ekspropriere områder for slike formål. Friluftslivorganisasjonene og idretten har i samarbeid med grunneiere utarbeidet et eksempelformular for avtaler for skiløyper og turstier.

Hauger (1991) har beskrevet et opplegg for planlegging av stier og turveier, der sikring av områder kan skje gjennom

- avtale med grunneierer med eller uten vederlag, tinglyst eller ikke tinglyst
- rett til å merke turstier og skiløyper mv etter friluftsløven
- erverv, som kan skje ved frivillig avtale om kjøp, bruk av offentlig forkjøpsrett etter konsesjonsloven, ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven eller ekspropriasjon etter oreignsloven

Direktoratet for naturforvaltning (1991) har beskrevet det praktiske forvaltningsansvaret for såkalt ”ute-informasjon” i en egen håndbok.

²¹ En bruksrett uten å besitte eiendommen kalles et servitutt. Et servitutt kan ved siden av sikringsformer som avtale, kjøp og ekspropriasjon også oppstå ved hevd (Hauger 1991).

Oppstillingen nedenfor viser hvilke myndighetsorganer som har ansvaret for informasjonstiltak i ulike områdetyper:

	Fylkesmannens miljøvern-avdeling	Fylkeskommunen v. Kultursjef	Interkommunale friluftsråd	Kommune	Statens skoger	Fjellstyrer
Nasjonalparker	X				X	
Øvrige verneområder	X					
Verneområder etter plan- og bygningsloven				X		
Fiskefredningssoner	X					
Stattlige friluftsområder			X	X		
Andre offentlig sikrede friluftsområder			X	X		
Friområder etter plan- og bygningsloven			X	X		
Fredete kulturminner		X				
Områdefredning etter kulturminneloven		X				
Kulturminner etter plan- og bygningsloven				X		
Statens eiendommer					X	X

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning (1991, s 2)

I prinsippet skal all ”ute-informasjon” klareres med grunneier før iverksetting. ”Ute-informasjonen” bør samles og utføres på en pen og helhetlig måte. Det er en rekke retningslinjer og praktiske tips i denne håndboka (Direktoratet for naturforvaltning 1991) om hvordan slike informasjonssystemer skal utformes.

3.2.3 Lover av betydning for ferdsel i naturområder

En rekke lover og forskrifter er etablert for å regulere ferdsel og bruk av naturområder for allmennheten samt å sikre at hensynene til grunneiere, natur- og kulturverdier, blir ivaretatt (Møyner 1994).

Friluftsløven inneholder bestemmelser om rett til ferdsel. Loven skiller mellom bruken av innmark og utmark: Som innmark regnes gårdsplasser, hustomt, dyrket mark, engslått, kulturbeite, skogplantefelt eller lignende områder hvor fri ferdsel vil være til utilbørlig fortregning for eier eller bruker. Utmark er udyrket mark og andre arealer som ikke er regnet som innmark. Loven gir rett til fri ferdsel til fots i utmark gjennom hele året. Riding, sykling og lignende er som regel bare tillatt på stier og veger i utmark, men på fjellet er det tillatt overalt. Dersom en grunneier ønsker å begrense ridning og sykling over sin utmark, må vedkommende innhente samtykke til slike forbud fra kommunale myndigheter.

Mens det altså i prinsippet er fri ikke-motorisert ferdsel i utmark hele året, er forholdene mer kompliserte i innmark: Dersom bakken er frosset eller islagt, er det tillatt å ferdes i perioden mellom 15. oktober og 30. april. I vinterhalvåret er det heller ikke fri ferdselsrett på gårdsplass, hustomt, inngjerdet hage eller park, eller i andre områder der ferdsel vil være til utilbørlig fortregning for eier eller bruker. I sommerhalvåret må allmennhetens ferdsel i innmark skje på veger eller

stier som er åpne for alminnelig ferdsel. Fylkesutvalget kan regulere den perioden da det er lov å gå på innmarksområder.

Hevdsloven: Denne loven omhandler hvordan man kan vinne eiendomsrett eller bruksrett til for eksempel eiendom. Eier må forsvare eiendomsretten, ellers kan andre vinne rettigheter over hans/ hennes eiendom. En rekke vilkår for bruk må imidlertid være oppfylt før hevd kan innrømmes. *Sedvanerett* er et begrep som omhandler et ikke lovfestet rettsgrunnlag (likner på hevd, men noe avvikende tidsbestemmelser når det gjelder tidsbruk, kontinuerlig bruk mv). Ellers kan *avtale om bruksrett* gjøres mellom grunneiere og offentlige myndigheter, friluftsråd mv. *Tinglysingsloven* sikrer oversikt over heftelser og skal bl a forhindre tvister. For eksempel får en vegrett prioritet og rettsvern fra det tidspunktet ervervet blir dagbokført i grunnboka.

Flere lover gir hjemmelsgrunnlag for å foreta inngrep som rydding, skjøtsel og opparbeiding av annen persons eiendom. Det gjelder *kulturminneloven* (rydding, vegetasjonspleie mv rundt kulturminner), *friluftsloven* (varde, merke ruter, kloppe, anlegge bruer mv i utmark. Det forutsettes at grunneier varsles, men heller ikke grunneier kan hindre ferdsel på et uberettiget grunnlag. Fylkesmannen eller kommunen kan for eksempel fjerne private forbudsskilt). *Skogbruksloven* forutsetter at avvirkning skjer med rimelig hensyn til naturmiljøet og friluftslivet – dvs at allmennheten skal sikres bruk av løyper og stier etter at avvirkningen er ferdig. Loven inneholder blant annet retningslinjer for skogsdrift i høyverdige friluftslivs- og naturområder.

Motorferdselloven regulerer motorferdsel i utmark og vassdrag (Direktorat for naturforvaltning 1997). Utmark er definert som utmark i henhold til friluftsloven, og setervoll, hustomt, engslått, kulturbeite og skogplantefelt inngår i utmarksbegrepet. Det samme gjelder veg i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med bil. Motorferdsel i utmark og vassdrag er ikke tillatt med mindre det følger av loven eller vedtak med hjemmel i loven (Direktorat for naturforvaltning 2001). Loven setter bl a forbud mot kjøring med motorisert terrengkjøretøy på traktorveger i skogen. Reglene er mindre strenge når det gjelder motorkjøretøyer på snø. Uten søknad godtas bl a:

- nødvendig transport for drift av turistanlegg som ikke ligger til brøytet bilveg
- transport ved bygging i samsvar med byggetillatelse
- opparbeiding og preparering av skiløyper og skibakker

Etter søknad kan bl a godtas

- ervervsmessig transport
- transport for funksjonshemmede
- transport av bagasje og utstyr mellom bilveg og hytte som ligger minst 2,5 km fra veg, og der det ikke er mulig å få leid transport
- kjøring i utmarksnæring for fastboende

Bruk av motorbåt er forbudt på innsjøer som er under to kvadratkilometer og ikke inngår som en del av farbart vassdrag. Også på større vann/ elver kan kommunen ved egne lokale forskrifter lage restriksjoner, for eksempel sette hastighetsbegrensninger eller begrensninger på motorstørrelse. Bruk av

vannscootere ble det generelt forbud mot fra 1. januar 2001. (Miljøverndepartementet 2001). Luftfartøy er som regel forbudt i utmark og vassdrag.

Fjelloven angår som nevnt forvaltningen av statsallmenningene. Loven regulerer retten til bruken av allmenningene, regler for valg og drift av fjellstyrer og saksbehandlingsregler hvor det fattes enkeltvedtak. I tillegg omhandler loven forvaltning av de fleste grunneierrettighetene som beite, seterdrift, jakt og fiske. Direktoratet for naturforvaltning er klageorgan for enkeltvedtak fattet av fjellstyret. I tillegg har direktoratet utferdiget forskrift om korttyper og prisrammer for fiske, småvilt- og villreinjakt. Forvaltning av annet storvilt enn villrein er lagt til Statsskog (Direktorat for naturforvaltning 2001).

Naturvernloven skal sikre nasjonalparkene og andre vernede områder, og vurderes som et viktig virkemiddel for å bevare det biologiske mangfoldet. Formålet med opprettelsen av verneområder er å ta vare på et representativt utvalg av norsk natur og beskytte truede og sårbare naturtyper, og verne områder for friluftsliv, rekreasjon og naturopplevelser. Loven skal sikre at alle beslutninger om arealdisponering i verneområdene blir tatt i et meget langsiktig perspektiv, og vernebestemmelsene medfører at det for eksempel ikke kan iverksettes tiltak eller igangsettes virksomheter i et verneområde uten at det skjer i samsvar med vernebestemmelsene eller at det eventuelt blir gitt dispensasjon fra vernebestemmelsene.

Naturvernloven setter de rettslige rammene for flere forskjellige verneformer. Formålet med vernet, graden av uberørhet, behovet for restriksjoner og brukerinteressene vil være avgjørende for valg av verneform. Etter naturvernloven kan det benyttes fem forskjellige former for områdevern: Nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvern, naturminne og plante- og dyrelivsfredning (artsfredning).

Lakse- og innlandsfiskeloven inneholder bl a bestemmelser om fiskerett, organisering og drift av vassdrag, kontroll og oppsyn, registrering av redskap og oppgaveplikt ved fiske. Loven gir ingen generelle regler om fisketid for fiske etter innlandsfisk, men lokale bestemmelser kan være gitt for kommuner, enkeltvassdrag eller andre områder. Disse bestemmelsene gis av fylkesmannen i det enkelte fylke (Direktorat for naturforvaltning 2001).

Viltloven regulerer også utøvelsen av jakt og fangst, herunder bl a regler om retten til jakt og fangst og organisering av jaktområder (Direktorat for naturforvaltning 2001).

Plan- og bygningsloven er redskap for konfliktløsning der det er motstridende interesser. Kommunene er de primære planmyndighetene, og styrer og påvirker arealbruken i privat og offentlig sektor (Kommunal og regionaldepartementet 2001).

3.2.4 Frivillige organisasjoner

Friluftslivet har hatt stor grad av egenorganisering i Norge, og de største foreningene er tilsluttet Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO). I mange fylker er det etablert samarbeidsorganer mellom Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådene Landsforbund (FL) og Samarbeidsrådet for naturvernsaker. Målsettingen for disse samarbeidsorganene er å utvikle et sterkere engasjement for natur og friluftsliv i den frivillige sektoren. Strategien er å etablere samarbeids-nettverk, møteplasser og bidra til kompetanseutvikling. Påvirknings- og holdningsarbeid gis høy prioritet i denne virksomheten. Et særlig viktig politikkområde er arealplaner som har betydning for sikring av friluftslivs- og naturområder (Miljøverndepartementet 2001A). Myndighetene vil gjerne utnytte de ressursene som de frivillige interessene representerer i dette arbeidet.

Andre viktige sammenslutninger og organisasjoner er Statsskog, Norges Fjellstyresamband, Norges Velforbund. Landslaget for park-, idretts- og friluftsanlegg og Kulturlivets Fellesorganisasjon (Miljøverndepartementet 2001A).

3.2.5 Konsekvensutredninger

Kravet til konsekvensutredninger (KU) er rettet inn mot store utbyggingstiltak, som for eksempel industrianlegg, veger og bygninger, der spørsmål knyttet til virkninger på miljø og samfunn, herunder virkninger på friluftslivet, skal analyseres før tiltak og planer iverksettes (Matisen 1991). Andre typer av miljømessige virkninger som skal kartlegges, er for eksempel forurensning, visuell forurensning, redusert biologisk mangfold, endring av naturressursgrunnlaget og påvirkning av helsemessige og sosiale forhold. Bestemmelsene er innarbeidet i plan- og bygningsloven, der det stilles krav om at før det fattes vedtak om store utbyggingsprosjekter, skal virkningene vurderes og høres etter bestemte prosedyrer og med et gitt innhold. I forbindelse med vurderingen av om slike miljømessige konsekvensutredninger skal gjennomføres eller ikke, skal regionale miljømyndigheter (fylkesmannens miljøvernnavdeling og fylkeskommunenes kulturminneavdeling) gis anledning til å uttale seg. EU har også vedtatt et eget direktiv om miljøkonsekvensutredninger (Direktoratet for naturforvaltning 1997).

Mindre tiltak skal fortsatt planlegges etter de ordinære bestemmelsene i plan- og bygningsloven og gjeldende særlover. Kommunene har en viktig rolle i dette planleggingssystemet, men gjennom bestemmelser om rikspolitiske retningslinjer, statlig reguleringsplan, båndlegging og prinsippavgjørelser i konfliktsaker er plan- og bygningsloven et sterkt og viktig redskap også for statlige myndigheter (Matisen 1991). De nordiske landene har etablert et samarbeide for informasjonsutveksling og videreutvikling av konsekvensutredningssystemet. Dette er særlig viktig med tanke på den felles forvaltningskultur og plantradisjon som preger disse landene.

Miljøverndepartementet har lagt ansvaret for de faglige miljøvurderingene til sine underliggende direktorater (Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn og Riksantikvaren). Disse instansene vurderer om det i en gitt utbyggingssak skal iverksettes en konsekvensutredning på grunnlag av melding

og kontakt med de regionale miljøvernorganene. Det presiseres at tiltaket må være stort, dvs at tiltaket må medføre vesentlig endret arealbruk, og at en skal ikke kreve konsekvensutredninger for mindre prosjekter (Husby 1991). Dessuten må en eventuell konsekvensutredning være begrunnet i uavklarte spørsmål som er vesentlige for beslutningen om tiltaket. Det har likevel vært oppe til vurdering om man bør utvide kravet til konsekvensutredninger fra bare å gjelde prosjekter, til også å omfatte planer, programmer og politikk.

Bestemmelsene om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven gir regler for hvordan virkningene skal klargjøres, og hvordan de skal gjøres kjent for myndigheter og berørte interesser. Målsettingen er å bedre beslutningsgrunnlaget for myndighetene når det skal avgjøres om, og eventuelt på hvilke vilkår, et tiltak kan bestemmes. Det anses å være spesielt viktig å få en tidlig avklaring av interesser og konflikter, samt å sikre en åpen planprosess der alle berørte parter kan delta. Hensikten er også å bedre den generelle kunnskapen om virkninger av store prosjekter, slik at det kan tas hensyn til disse opparbeidede erfaringene ved fremtidige prosjekter (læring).

Utredningssystemet består av to faser; en *meldingsfase* og en *utredningsfase*. I meldingsfasen skal det skilles mellom tiltak som har store og uavklarte virkninger, og tiltak som har små eller avklarte virkninger (de siste trenger altså ikke konsekvensutredning). Utbygger er ansvarlig for tiltaket, og skal stå for utredningsarbeidet og bære kostnadene. Ansvarlig fagdepartement vil være det departement som tiltaket forvaltningsmessig hører inn under (Husby 1991).

3.3 Nasjonalparkforvaltningen

3.3.1 Beskyttelse av verdifulle naturområder

Oversikten nedenfor viser hvilke områder som etter naturvernloven har nasjonalparksstatus i Norge.

Nasjonalpark	Fylke	Areal km ²	Opprettet	Nasjonalparksenter	Tilrettelagt for friluftsliv
Børgefjell	Nord-Trøndelag, Nordland	1107	1963	Nei	Nei
Dovrefiell	Oppland, Sør-Trøndelag	256	1974	Nei	Merkede stier Selvbetjent hytte
Femundsmarka	Hedmark, Sør-Trøndelag	390	1971	Nei	Merkede stier Betjent og selvbetjent hytte
Gressåmoen	Nord-Trøndelag	182	1970	Nei	Nei
Gutulia	Hedmark	19	1968	Nei	Merket sti
Hardangervidda	Buskerud, Hordaland, Telemark	3422	1981	Hardangervidda Natursenter i Eidfjord	Merkede stier Betjente og selvbetjente hytter
Jostedalsbreen	Sogn og Fjordane	1310	1991	Breheimsenteret i Jostedalen, Jostedalsbreen nasjonalparksenter i Oppstryn, Norsk Bremuseum i Fjærland	Merkede stier Betjente hytter inntil nasjonalparken
Jotunheimen	Oppland, Sogn	1145	1980	Norsk Fjellmuseum i Lom	Merkede stier

	og Fjordane				Betjente og ubetjente hytter
Ormtjernkampen	Oppland	9	1968	Nei	Nei
Rago	Nordland	167	1971	Nei	Merkede stier Ubetjent hytte
Reisa	Troms	803	1986	Nei	Elvebåt fra Bilot/Saraelv Merkede stier - "Nordkalottruta" Ubetjente hytter
Rondane	Hedmark, Oppland	580	1962	Nei	Merkede stier Betjente hytter
Saltfjellet/Svartisen	Nordland	2105	1989	Nei	Merkede stier Betjente og selvbetjente hytter
Stabbursdalen	Finnmark	98	1970	Stabbursnes naturhus og museum i Indre Billefjord	Merkede stier Åpne hytter inntil nasjonalparken
Øvre Anárjohka	Finnmark	1399	1975	Nei	Nei
Øvre Dividal	Troms	743	1971	Nei	Merkede stier - "Nordkalottruta" Ubetjente hytter
Øvre Pasvik	Finnmark	67	1970	Nei	Nei
Ånderdalen	Troms	69	1970	Nei	Nei

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning 2001

6,4 prosent av Norges landareal (fastlandet) var i 1996 vernet etter naturvernloven, og nasjonalparkene utgjorde her 4,25 prosent. Internasjonale anbefalinger tilrår at minst 10-15 prosent bør vernes (Direktoratet for naturforvaltning 1996C).

Vern av natur er det overordnede verneformålet for nasjonalparkene i Norge (Miljøverndepartementet 1992). I Stortingsmelding nr. 62 (1991 – 92) "Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge" har Stortinget trukket opp prinsippene for å verne og sikre disse delene av norsk natur (Direktoratet for naturforvaltning 1996B):

- vern av en representativ del av norsk natur med et tverrsnitt av naturtyper
- vern av store, sammenhengende områder som er urørte eller delvis urørte
- sikring av landskapsmessige verdier
- sikring av verdifull vassdragsnatur og marine områder
- sikring av friluftsliv og kulturminner

Stortingsmeldingen deler nasjonalparkene inn i områder som har friluftsliv som delformål og områder som ikke har det. Det er da snakk om tilretteleggingstiltak som bedrer forholdene for tradisjonelt friluftsliv; merking av stier, turlagshytter, informasjon og lignende. Dette vil kunne være infrastruktur for reiselivet, men det presiseres at reiselivsaktiviteter må skje innenfor naturvernet sine rammer. Det er vanligvis friluftsliv og kulturminnevern som kan inngå som en del av formålet med oppretting av nasjonalparker.

Soneinndeling kan brukes som prinsipp. Sonekategoriene er

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

Soneinndelingen bygger på miljøtilstanden i de ulike delene av hver nasjonalpark, herunder rådende ferdselsmønster og den miljøtilstanden som

forvaltningsmyndighetene ønsker i hvert område. Direktoratet for naturforvaltning skal godkjenne forvaltningsplanene for nasjonalparkene.

Naturvernloven gir adgang til å forby visse typer ferdsel i strengt vernede områder. Ferdselsformer som sykling og ridning skal kunne avgrenses eller kanaliseres til veger, stier mv - dersom slik aktivitet kan påføre terrenget eller vegetasjonen skade. Større organiserte arrangementer innenfor idrett, turisme osv. vil forvaltningsmyndighetene også kunne nedlegge forbud mot – dersom slik aktivitet truer dyreliv, påfører slitasjeskader eller lignende. Det samme gjelder organisert telting, hundekjøring, jaktprøver og lignende.

Brudd på forskriftene kan straffes med bøter eller fengsel i opptil to år; grove forbrytelser med opptil seks års fengsel. Miljø-/faunakriminalitet gis stadig større oppmerksomhet hos politi/påtalemyndighet, men det pekes på behov for bedre strafferettslig oppfølging. Dette forutsetter utvidet samarbeid mellom politi og oppsyn ved brudd på vernereglene i nasjonalparkene.

Nasjonalparkpolitikken har tradisjonelt sett i stor grad gått ut på å verne områder. Det har vært lagt liten vekt på aktiv forvaltning og skjøtsel. I den nevnte Stortingsmelding nr 62 (1991-92) ble det lagt opp til en mer aktiv forvaltning av nasjonalparkene og andre større forvaltningsområder, der en åpen forvaltning med stor grad av direkte kontakt med lokalsamfunn, grunneiere og brukere er modellen man ville forsøke å utvikle. Dette innebærer en overgang fra bare kontroll til også å omfatte informasjonsarbeid blant brukere gjennom motivering og aktivering av ansvar, samt tiltak for å holde oversikt over miljøtilstanden i områdene (overvåking).

Forvaltningen trenger i følge denne stortingsmeldingen flere ressurser for å kunne drive forvaltningsplanlegging, iverksette kanaliseringstiltak og tilrettelegge for ferdsel og naturbasert turisme, drive informasjon og veiledning, samt oppnå bedre kontakt med lokalsamfunn, grunneiere, organisasjoner, næringsliv med mer. Ordningen med rådgivende kontaktutvalg anses som viktig for trekke inn ulike brukerinteresser. Det er i følge Direktoratet for naturforvaltning (1996B) høstet gode erfaringer med rådgivende utvalg for nasjonalparker, som skal knytte bånd mellom forvaltning og lokalsamfunn, og gi råd om fremtidig forvaltning. Utvalget bør ha åtte til 10 medlemmer og møtes en til to ganger i året. Slike utvalg fantes i 1996 for Hardangervidda, Jotunheimen, Jostedalsbreen og Reisa, og for landskapsvernområdene i Trollheimen, Froan, Lusaheia og Vormedalsheia. Målet er å sikre økt lokal medvirkning i forvaltningen av alle nasjonalparkområder og andre større verneområder (Direktoratet for naturforvaltning 1996B). Forvaltningsplaner for nasjonalparker og andre verneområder anses å bli et nyttig styringsinstrument for å sikre langsiktige og helhetlige løsninger. Forvaltningsarbeidet med oppsyn, informasjon, kunnskapsutveksling, tilrettelegging og planlegging er arbeidskrevende, og dette vil også kunne gi arbeidsplasser lokalt. Nasjonalparksentre vurderes å være nyttige tiltak for å informere og styre bruken av nasjonalparkene, og samtidig kunne gi nye arbeidsplasser i distriktene.

Det argumenteres for flere stillinger og mer midler til forvaltningstjenesten, bl a for Jotunheimen nasjonalpark/ Utladalen landskapsvernområde der det trengs til sammen vel fem årsverk til ulike oppgaver (Direktoratet for naturforvaltning 1996B). Stortingsmelding 62 (1991 – 1992) la opp til egne nasjonalparkforvaltere i mange etablerte og nye nasjonalparker. Erfaringene viser at det for nasjonal-

parker med friluftsliv som delmål (som i Jotunheimen og Jostedalsskogen) er behov for enda mer ressurser enn det stortingsmeldingen tilsa. Når det gjelder bruk og vern, etterlyses kompetanseutvikling innen fagområder som biologi, informasjon, planlegging, utmarksforvaltning og jus – blant annet gjennom kurstilbud.

Arbeidet med forvaltningsplanlegging for nasjonalparker startet i 1988, og det ble utarbeidet enkle ”tiltaksplaner” for noen nasjonalparker, men disse har ikke vært tilstrekkelige. Direktoratet for naturforvaltning har derfor laget egne retningslinjer for utarbeidelsen av slike planer. Noen områder har etter hvert fått godkjente forvaltningsplaner. Det er dessuten nødvendig å utarbeide nye verneforskrifter for de eldste parkene på grunn av nye utfordringer og forvaltningsbehov, og disse er nedfelt i ny standardforskrift for nasjonalparker (Direktoratet for naturforvaltning 1996C). Alle nasjonalparker og andre større verneområder skal etter hvert utarbeide egne forvaltningsplaner i tråd med sentrale retningslinjer, og kompetansen på forvaltningsplanlegging skal økes. Status er manglende kunnskapsgrunnlag, for eksempel er vegetasjonen i bare noen få områder kartlagt. Det trengs også bedre overvåking av miljøtilstanden. Forutsetninger for en fremtidsrettet og forsvarlig forvaltning er ifølge Direktoratet for naturforvaltning (1996B) at forvaltningsmyndighetene bør ha kunnskaper om:

- sammenhengen mellom biologiske, kulturmessige, rekreasjonsmessige og økonomiske verdier
- hvordan turisme og friluftsliv påvirker naturmiljøet
- hvordan miljøkvaliteter som bidrar til rekreasjonsmessig verdi kan bevares
- hvordan lokal ressursutnyttning kan tilpasses verneinteressene
- besøk og omfanget av bruk

Det pekes også på at forvaltningsarbeidet kan gi lokale arbeidsplasser, og at åpning for reiseliv (der det kan tilrådes) kan styrke lokalt næringsliv. Det tas bl a til orde for å kartlegge forutsetninger for lokal deltakelse i planlegging og forvaltning av verneområder, og utprøving av modeller for større grad av medvirkning fra lokalbefolkningen sin side.

På informasjonssiden anses det som viktig å gi dem som ferdes i nasjonalparkene kunnskaper om naturverdiene som finnes der, og hvilke krav disse setter til bruken av områdene. Dette vil kunne bidra til å unngå at bruken kommer i konflikt med verneformålet. Nasjonalparkinformasjon skal ikke brukes for å øke tallet på tilreisende, men heller virke styrende på bruken. Bevisst bruk av informasjon i kombinasjon med andre virkemidler kan bidra til å løse forvaltningsproblemene. Det heter videre at problemområder må konkretiseres, og at tiltak og målgrupper må defineres. Virkemidlene må brukes slik at en tar vare på naturverdiene og de besøkendes naturopplevelse, samtidig som en bidrar til å løse eventuelle konflikter mellom naturvern- og brukerinteresser eller mellom ulike brukergrupper (Direktoratet for naturforvaltning 1996B).

Veiledning, informasjonssentra og ”ute-informasjon” har betydning for bruksmønsteret. Generelt skal informasjon plasseres ved sentrale knutepunkter som innfallsporter til nasjonalparkene og på turisthytter, og ikke spres ut i landskapet. Fysiske innretninger skal plasseres utenfor vernesoner, med unntak av stimerking, vegviserpiler og lignende. Direktoratet for naturforvaltning har det

overordnede ansvaret for informasjonsoppgavene og samarbeider med forvaltningsmyndighetene for de enkelte nasjonalparker om opplegget. Alle tiltak skal ta utgangspunkt i en helhetlig plan (Direktoratet for naturforvaltning 1996B). Informasjon i form av brosjyrer er utarbeidet sentralt og av en del fylkesmenn. Direktoratet har utarbeidet en enhetlig logo-serie, med egen logo for hver nasjonalpark for å profilere nasjonalparkene. Nye nasjonalparksentra skal videre autoriseres av miljøvernmyndighetene over en 10-års periode. Stillinger som naturvernleder skal opprettes ved disse sentraene. Hensikten er å oppnå positive naturopplevelser for de besøkende, samt bidra til at kunnskap om natur og miljø formidles på en slik måte at de fremmer miljøvennlige holdninger og adferd i naturen (Direktoratet for naturforvaltning 1996B).

Direktoratet for naturforvaltning tar videre til orde for at alle nasjonalparker bør få sin egen naturrettlederordning. Naturinformasjonssentra kan ha funksjoner knyttet til oppsyn, forvaltning, forskning og undervisning. Mange er allerede etablert, og intensjonen er å opprette et nasjonalparksenter for hver nasjonalpark.

3.3.2 Fokusering på det ”enkle og tradisjonelle friluftslivet”

Friluftsliv og naturvern er langt på veg oppfattet som to sider av samme sak (Direktoratet for naturforvaltning 1996C), og det er friluftaktiviteter som for eksempel ski- og fotturer, bærplukking, jakt og fiske som lettest lar seg forene med formålet med å gi et område nasjonalparkstatus. Verneforskrifter setter grenser for hva som er tillatt, men også lovlig bruk kan skape problemer og må da vike for verneinteressene.

Direktoratet for naturforvaltning (1996C) vurderer det tradisjonelle friluftslivet i Norge som naturvennlig, der ferdselen er preget av hensynsfull bruk av fri natur, og der hovedformålet er naturopplevelser. Det pekes videre på at dette naturvennlige friluftslivet, som er basert på fri ferdselsrett, utgjør en viktig del av den nasjonale identiteten og kulturarven. Det etterlates liten tvil om at det er denne formen for friluftsliv som skal prioriteres i nasjonalparker og andre verneområder, selv om det også pekes på at det enkle friluftslivet kan skape enkelte problemer. Friluftslivets verdier skal utgjøre en del av grunnlaget for forvaltningen av nasjonalparkene, og tilrettelegging for friluftsliv skal skje som naturverntiltak i de nasjonalparkene der friluftsliv utgjør et delformål. Sentrale virkemidler for Direktoratet for naturforvaltning vil være å:

- avklare behov, omfang og lokalisering/ sonering av tilrettelegging i den enkelte nasjonalpark
- sørge for gjennomføring av planlagte tiltak
- utvikle samarbeidet med Den norske turistforening, Statsskog og ulike andre aktører med sikte på kvalitetssikring av tilrettelegging og oppfølging av sentrale retningslinjer for stier og løyper i fjellet
- fremskaffe erfaring og kunnskap om effekter av tilrettelegging og informasjon i forhold til slitasje, forstyrrelse av sårbart dyreliv, uønsket adferd etc
- kanalisere uheldig ferdsel bort fra områder med sårbart dyreliv, vegetasjon og jordsmonn

- gjennomføre restaureringstiltak på enkeltlokaliteter der skadene er store

Tilrettelegging for friluftsliv betyr altså i første rekke merking og tilrettelegging av stier, løyper, bruer og klopper – gjerne i samarbeid med Den norske turistforening og liknende foreninger. Statsskog har videre åpne hytter og koier; dette er i pakt med norske friluftslivstradisjoner (Direktoratet for naturforvaltning 1996C).

3.3.3 Nasjonalparkforvaltningen og reiselivsinteressene

Forvaltningsmyndighetene skal overvåke ferdselen i nasjonalparkene og se til at denne ikke påfører skade på vegetasjon eller at dyrelivet forstyrres. Det advares mot standardheving og utvidelse av kapasitet på turisthytter. Men turlag/ turistforeningsaktiviteter skal ha fortrinn framfor kommersielle aktiviteter fordi de er ideelle organisasjoner. Nye friluftaktiviteter som fører til uønsket slitasje/ uro eller kommer i konflikt med tradisjonelt friluftsliv, vil bli nedprioriterte eller forbudt i nasjonalparkene (Direktoratet for naturforvaltning 1996C).

Det tas til orde for meldeplikt og kontroll med frivillige arrangementer (speiderleire, tematurer etc). I nasjonalparkene skal kommersiell virksomhet som ikke har tradisjoner i nasjonalparker, ikke tillates. Dette gjelder for eksempel salg av varer og tjenester utenom turisthyttene, dersom dette har negative konsekvenser for naturmiljø, kulturminner eller landskap. Det er bare reiselivstiltak som er i samsvar med verneformål og verneregler som kan fremmes. Større reiselivstiltak skal lokaliseres utenfor nasjonalparkene.

Økt reiselivsinteresse for nasjonalparkene kan medføre økt slitasje og skader på natur- og kulturverdier. Regjeringen har signalisert at en forsiktig bruk av deler av et utvalg av nasjonalparkene kan aksepteres for reiselivsformål under forutsetning av at forvaltningsapparatet har de nødvendige ressursene til å følge opp bruken. Dette innebærer ikke etablering av reiselivsbygg i nasjonalparkene, men at man åpner for at reiselivsaktørene skal kunne bruke deler av nasjonalparkene til turer og aktiviteter basert på norsk friluftstradisjon og i tråd med vedtatte forvaltningsplaner. Planlegging for friluftsliv og reiseliv vil dermed i stor grad måtte bli sammenfallende. Arealbruken i parkenes randsoner skal utvikles i nært samarbeid med lokale planmyndigheter og reiselivsnæringen (Direktoratet for naturforvaltning 1996C).

Samarbeidet mellom fylkesmannens landsbruksavdeling og miljøvern avdeling i forbindelse med utvikling av såkalt miljøbasert næringsutvikling er et satsingsfelt innenfor landbruksmyndighetenes ansvarsområde. Naturbaserte turistprodukter er en viktig del av denne satsingen, og noen av disse tilbudene vil kunne omfatte aktiviteter i tilknytning til nasjonalparkene. Miljømerking av ”økoturisme-produkter” vurderes i denne sammenheng. Det er også behov for et samarbeid med kulturminnevernet når det gjelder forvaltningen av kulturminnene i nasjonalparkene, og dette anses som særlig viktig ved innfallsportene til parkene. Dette bør i følge Direktoratet for naturforvaltning bli en del av forvaltningsplanen for parkene.

I Stortingsmelding 62 (1991 – 1992) (Miljøverndepartementet 1992) er det gitt følgende retningslinjer for reiselivsutvikling i nasjonalparker:

- et utvalg av nasjonalparker skal kunne brukes i markedsføringen av reiselivstilbudet i Norge
- det kan tilrettelegges for flere og mer langvarige besøk i et utvalg nasjonalparker
- det kan tilrettelegges for rikere opplevelser ved besøk i nasjonalparker

Stortinget har forutsatt at slik bruk først kan skje etter at forvaltningen er styrket og tiltak er gjennomført, og direktoratets holdning er uttrykt ved at "... med et tilstrekkelig forvaltningsapparat på plass kan grunnlaget være lagt for at deler av en nasjonalpark også kan tas i bruk i reiselivssammenheng" (Direktoratet for naturforvaltning 1996C, s11).

Utfordringen er knyttet til at det er stadig færre villmarksområder igjen i Norge, og at det derfor oppstår press på randsonene rundt nasjonalparkene i form av hyttebygging, vegbygging mv. Dette skyldes økt turisme og et friluftsliv som også har endret karakter. Direktoratet for naturforvaltning påpeker at det naturbaserte reiselivet er i stor vekst, og at denne næringen har stadig behov for nye produkter og for å ta i bruk nye områder. Det er derfor viktig å møte denne utviklingen som fører med seg problemene i form av økt motorferdsel, kommersialisering og forsøpling. (Direktoratet for naturforvaltning 1996C). Det tas til orde for at det bør opprettes et kontaktutvalg mellom reiselivsnæringen, Den norske turistforening, Kommunenes Sentralforbund, Statskog og Direktoratet for naturforvaltning for å fremme en bedre dialog og et tettere samarbeid mellom reiselivet og nasjonalparkinteressene.

Randsonene er preget av mye dagsturbesøk og reiselivstrafikk (Direktoratet for naturforvaltning 1996C), og vernemyndighetene og reiselivet har gjort lite her for å tilrettelegge for dette. Dermed blir det fort større slitasje her (Direktoratet for naturforvaltning 1996C), og steder i nærheten av Rondane, Jotunheimen og Hardangervidda nevnes som eksempler. Her vil positive virkemidler som kanalisering av ferdsel og aktiviteter med tilhørende informasjon bli stadig viktigere for å unngå skader, og for å unngå å innføre ferdselsrestriksjoner. Det er behov for betydelige midler til tilrettelegging, informasjon og kanalisering for å sikre bærekraftighet. De største innfallsportene vil være særlig viktig i denne sammenheng, med tiltak som skilting, opparbeiding av parkeringsplasser og merking av stier.

Plan- og bygningsloven er gjeldende for all aktivitet og utbygging i utmark som ikke er vernet. Aktiviteter og tiltak i randsonen kan derfor ikke styres etter de samme retningslinjer som verneområdene. Det påpekes at det er viktig at reiselivsutviklingen her ikke kommer i konflikt med verneformål eller forringer naturopplevelsene, og det advares også mot å bygge nye anlegg i slike områder. Det påpekes at det er lite ønskelig at nasjonalparkene markedsføres i reiselivssammenheng. Det bør heller legges vekt på å informere om allemannsretten og ferdselsregler som fjellvettregler, forsvarlig håndtering av avfall, hensyn til miljø, sikkerhet, grunneiere med mer. Det tas til orde for en streng praksis når det gjelder kommersiell organisert virksomhet, som for eksempel rafting og grotteturer (Direktoratet for naturforvaltning 1996C). Naturveiledning og kunnskapsformidling er videre vesentlige tiltak i forbindelse med slike aktiviteter.

3.3.4 Forholdet mellom sentrale og lokale interesser

Glosvik, Øyvind (1996A) har identifisert fire ulike perspektiver på bruk/ vern av naturkvaliteter:

1. Det høyverdige og idealistiske ”nasjonale vern”. Dette er det klassiske naturvernet, der en søker å bevare opprinnelig natur for kommende slekter.
2. Den instrumentelle nasjonalparkpolitikken. Her skal også interessene til den nålevende befolkningen ivaretas. Friluftslivet (helseverdier og trivsel) og næringsøkonomisk verdi for reiselivet er tydeligere markert.
3. Den ”landbruksromantiske” vernetanken. Her tilgodeses visse former for lokale aktiviteter som ikke er i strid med verneformålene. Det kan dreie seg om tradisjonell bruksmessig utnytting av fjell- og utmarksområden. Jakt, fiske, beite etc kan altså godtas hvis det ikke kommer i konflikt med verneformålene ellers.
4. Vern gjennom bruk – det lokale alternativet. I denne modellen er det også rom for moderne aktiviteter innenfor utmarksnæringene (hyttebygging etc). Her er statlige myndigheter mer tilbakeholdne, for eksempel når det gjelder store fellesbeiter, nyutvikling av gårds- og seteranlegg for turisme etc.

Det ligger kraftige spenninger langs dimensjonen ”nasjonal – lokal” i vernesakene. Glosvik (1996B) har undersøkt noen av problemene med lokal forvaltning av nasjonalparken på Hardangervidda. Grunneierne oppfattet her opprettelsen av nasjonalparken som et inngrep i den private eiendomsretten (54 prosent av parken er privat eie). De fleste grunneiere mener at de bør kunne bruke vidda fritt ettersom de er grunneiere. Staten har på den ene siden gitt generell tillatelse til snøscooterkjøring til Den norske turistforenings hytter i området, mens bygdefolket må søke om tillatelse til å kjøre til setrene. Ettersom fot- og skiturisme er nedfelt i formålet med nasjonalparken og i forvaltningsreglene, blir dette oppfattet som en prioritering av dem som kommer utenfra. Et annet eksempel på det som oppfattes som urimelig håndtering av lokale interesser er tillatelsen for bygdefolket til å kjøre traktor i traktorslepene, mens det ikke er tillatt å bruke terrengbil (som en på lokalt hold mener setter mindre spor i landskapet).

Den statlige forvaltningen og naturvernorganisasjonene fokuserer på vernesiden, mens den lokale brukssiden ikke fremheves på samme vis i forvaltningsplanene. På lokalt hold oppfattes det ikke som rettferdig at grunneiere og de (relativt) få som har små bruk og som er avhengig av næringsvirksomhet i nasjonalparken i form av næringsfiske, beiting, seterdrift etc, skal behandles på samme måten som rekreasjonsutøvere. Lokalt aksepteres det at det bør være et tak på motorferdselen i nasjonalparken, men man har problemer med å godta at *transportformen* skal være det avgjørende argumentet. Det argumenteres med at det heller bør heller være *formålet* som avgjør. Når den statlige verneforvaltningen taler for fly, helikopter og snøscooter som de transportmåtene som fører til minst slitasje og påvirkning, fremmer dette etter bygdefolkets mening andre aktørers interesser og bruksmåter. Bygdefolk som er opptatt av jakt og fiske har traktorer og terrengbiler som er funksjonelle for deres behov. Konklusjonen er at det er innebygde motsetninger i forskriftene for Hardangervidda nasjonalpark, og kommunen og de

aktuelle statsetatene synes å forholde seg til hvert sitt sett av verdier (Glosvik 1996C).

3.4 Allemannsretten

Utnyttningen av visse utmarksressurser uavhengig av eiendomsrett har alltid vært betraktet som en selvfølgelig del av den menneskelige handlefriheten i skandinaviske områder. I tidligere tider var ferdsels- og høstingsrettene særlig viktig for å sikre bygdefolkets behov for mat og brensel og reisendes behov (for eksempel rett til ferdsel, overnatting, ved til brensel på stedet, nøtter til forbruk og beite langs fe-ledene). I moderne tid har det vært en dreining fra kollektive eller allmenne rettighetkonstruksjoner (sameier, kløyvd eiendomsrett, allmenning) over mot individuell og mer absolutt eiendomsrett. Men dreiningen har ikke vært absolutt og total, og i dag eksisterer begge rettsoppfatninger side om side (Hagen 1995).

Steinsholt (1990) mener det går et skille gjennom Europa knyttet til allmenn ferdselsrett i utmark. En slik rett eksisterer i Skandinavia, det tyskspråklige Europa og i mange østeuropeiske land, men ikke i England, Frankrike, Italia og Spania synes å være i en mellomstilling. Trolig går skillet hovedsakelig mellom fastlandseuropa og en angloamerikansk tradisjon.

Kaltenborn, Gønez og Vistad (1993) har sett på tradisjonene for allemannsretten i ulike land. Norsk tradisjon representerer beskjedne konflikter, med ekstensiv bruk av ressursene og relativt lite press på naturmiljøet. I Mellom- og Sør-Europa er dette radikalt forskjellig; her finner en mye større konkurranse, befolkningspress og liten tilgang på naturområder (Norge, Sverige og Finland har til sammen om lag halvparten av det gjenværende utmarksarealet i Europa). Allemannsretten er altså lovhjemlet i Norge, og en finner tilsvarende - om enn noe mindre omfattende - rettigheter i den svenske *naturvårdslage*”, *Betretungsrecht* i Tyskland og Sveits og *Forstgesetz* i Østerrike.

I de fleste europeiske land er det veletablerte tradisjoner og prosesser for konfliktløsning mellom ulike friluftslivsinteresser. I flere land har de frivillige organisasjonene betydelig innflytelse, spesielt når det gjelder vandreruter. I Tyskland, Østerrike og Nederland er slike foreninger sentrale i beslutningsprosesser omkring valg av turruter og ved merking og vedlikehold av ruter. I Norge er spesielt interessene til det enkle, tradisjonelle friluftslivet godt ivaretatt sammenliknet med andre land. Det er nærliggende å hevde at norsk friluftspolitikk i vesentlig grad er utformet av organisasjonene, og ikke av offentlig forvaltning (Kaltenborn, Gønez og Vistad 1993). EU har ingen politikk for allemannsrettslige aspekter ved friluftsliv, turisme og naturvern.

Allemannsretten var tidligere en sedvane, men ble etter hvert forankret i lovverket og er i dag stadfestet og regulert gjennom friluftsloven av 1957:

”Allemannsretten er en av de viktigste forutsetningene for utøvelsen av friluftsliv. Folk har fra gammelt av hatt rett til å ferdes i skog og mark, på elvene, på innsjøer, i skjærgården og til fjells, uavhengig av hvem som eier grunnen. Vi kan høste av naturen – ikke bare saltvannsfisk, bær, sopp og blomster – men også

inntrykk, opplevelser og læring. Noen begrensninger og plikter følger også med den frie ferdselsretten. Et av hovedprinsippene er å ta hensyn. Ingen må påføre urimelig skade eller ulempe på natur eller eiendom, og rasting og telting må ikke fortrenge andre utilbørlig. På den annen side må eier eller bruker ikke legge vanskeligheter i veien for lovlig ferdsel.

Loven skiller ikke mellom kommersiell og ikke-kommersiell ferdsel og bruk. Det er heller ingen særlige regler for organiserte turer, med unntak for større friluftsmøter og idrettsstevner. Ferdselsretten er lik for alle, så lenge ferdselen holder seg innenfor lovens alminnelige ferdselsnormer, og nødvendig hensyn blir tatt” (Direktoratet for naturforvaltning 1997, s 118).

I diskusjonene omkring allemannsretten har det vært mye fokus på informasjon om rettigheter og plikter overfor allmennheten, samt tiltak for å forhindre konflikter mellom tradisjonelt friluftsliv og nyere ferdselsformer og aktiviteter. Få fylker har imidlertid iverksatt konkrete tiltak på dette feltet, og det kan synes som om dette oppfattes som et nasjonalt ansvar (Direktoratet for naturforvaltning 1996A). Det pekes videre på at allemannsretten trues gjennom nedbygging av naturområder og derigjennom redusert tilgjengelighet. Hele 75 prosent av landets befolkning bor i dag i byer og tettsteder, hvor nedbygging av arealer og ulike fysiske barrierer svekker mulighetene for å drive friluftsliv fra boområdene. Med slike utbyggingsmønstre vokser også transportbehovet knyttet til friluftsliv.

Videre er det et press mot selve rettsgrunnlaget som allemannsretten hviler på gjennom avgiftslegging og privatisering av utmarksressurser, noe som oppfattes som entydig negativt. En styrking av lovgrunnlaget er derfor en utfordring for på lengre sikt å trygge allmennhetens rettigheter. Andre problemer er at forurensninger og støy fra motorisert ferdsel til lands og til vanns er en kontinuerlig trussel for kvaliteten på områder brukt til friluftsliv. Alle miljøpåvirkninger som går ut over naturens tålegrenser har negative virkninger for mulighetene for et rikt friluftsliv (Direktoratet for naturforvaltning 1996).

Hagen (1995) påpeker at ”allmennheten” er en vanskelig og uhåndterlig størrelse. Den er ikke organisert, er mangfoldig og har i seg sprikende oppfatninger og interesser. Det pekes på at nyere friluftslivsaktiviteter i større grad enn tradisjonelt friluftsliv kan påvirke naturgrunnlaget, øvrige friluftsutøveres interesser og andre utmarksnæringer. Også i gammel tid eksisterte det et skille mellom ferdsel til fots/ på ski og ”tyngre” ferdsel med vogn/ slede, der den allmenne ferdselsretten var mer avgrenset. Friluftsloven har også et slikt skille, og ferdsel med motorkjøretøy ble regulert med egen lov i 1977. Historiske tilfeldigheter avgjør hvilke typer av ferdsel som blir regulert og i hvor stor grad det blir gitt restriksjoner. Den nokså frie motorbåttrafikken på kysten og på innsjøer blir eksempelvis ofte sett på som en motsetning til den strenge reguleringen av snøscooterbruken.

Hansen (1995) har pekt på seks utfordringer knyttet til allemannsretten:

- sikre arealer og tilgang til fri natur
- demme opp for privatisering av utmark

- begrense nye ferdselsformer som ikke kan aksepteres innenfor ferdselsretten, og som kan true fri ferdselsrett
- problemer knyttet til at tradisjonelle ferdselsveger/ gangveger til viktige turområder bygges ned og snikprivatiseres
- styrking av allmenn tilgang til jakt og fiske der nye utleieformer fører til økende kommersialisering

Allemannsretten (gjennom frilufsloven) begrenser ikke eiers eller brukers mulighet til å omdisponere eiendommen – for eksempel ved at utmarksområder omgjøres til innmark eller bebygges. Ferdselsretten er heller ikke ubegrenset i omfang (Soland 1991), og frilufsloven gir grunneier mulighet til å søke om avsperring dersom eiendommen "... i særlig grad blir utsatt for allmenn ferdsel ..." og "... ferdselen gjør nevneverdig skade på den eiendommen eller er til vesentlig hinder for den bruk som eier eller bruker gjør eller ønsker å gjøre bruk av den (frilufsloven § 16).

Allemannsretten inneholder altså også forpliktelser, og frilufsloven pålegger alle som ferdes i naturen en generell plikt til å opptre hensynsfullt og varsomt. Grunneier eller den som opptrer på grunneiers vegne har rett til å vise bort folk som opptrer hensynsløst, eller som skader andres eiendom eller andres interesser. Men eieren kan ikke med stengsel, skilt eller annet hinder vanskeliggjøre eller stoppe ferdsel som er i overensstemmelse med allemannsretten etter frilufsloven (Hauger 1991).

På private veier kan eieren eller brukeren forby motorferdsel og kan også ta bompenger. Ryttere kan også avkreves bompenger, men eieren kan ikke hindre at veien brukes til fots, på sykkel eller til hest. Konflikter eller uenighet mellom frilufsfolk og eier/ bruker kan ha bakgrunn i bl a skader, uønsket adferd, regulering av ferdsel eller uhjemlet stengsel av utmark. I konflikter eller tvilstilfeller kan offentlige organer som frilufsnemd eller landbruksnemd forespørres. Det er bare domstolene som kan fatte rettskraftige avgjørelser, men i mange tilfeller vil en faglig uttalelse fra det offentlige kunne skape klarhet eller løse konflikten (Hauger 1991).

Direktoratet for naturforvaltning (1996A) har foreslått en del tiltak for å avklare og forebygge konflikter knyttet til allemannsretten, der det legges vekt på samarbeid. Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmannens miljøvernavdeling er sentrale aktører, ved siden av landbruksmyndigheter, grunneiere, kommuner, reiselivsnæringen og frilufslivsorganisasjonene. Også informasjonsopplegg, kompetanseoverføring, standardavtaler for ridning, sykling, padling etc er tiltak som foreslås for å heve kunnskapsnivået og forebygge konflikter (Direktoratet for naturforvaltning 1996A).

Det er en visjon hos forvaltningsmyndighetene at "... ferdigheter i det enkle, naturvennlige frilufslivet og ansvarlig holdning til natur- og kulturminner karakteriserer fritidsbruken både hos lokalbefolkning og tilreisende" (Direktoratet for naturforvaltning 1996A). Det vises til en undersøkelse som avdekket at nesten 60 prosent av befolkningen i Norge mente å forstå hva allemannsretten er, men at kjennskapen til plikter og rettigheter var dårligere, særlig blant de yngre aldersgruppene.

Men myndighetene peker samtidig på at friluftsløven i dag ikke er hjemlet for styring av arealdisponeringen, som er underlagt plan- og bygningsloven. Dette samordnede planleggingssystemet er dermed det viktigste verktøyet for å fremme og sikre friluftslivinteressene i Norge (Miljøverndepartementet 2001).

Kaltenborn, Haaland og Sandell (2001) peker på at allemannsretten representerer en spesiell utfordring hva gjelder bærekraftig reiselivsutvikling i Skandinavia på bakgrunn av den tiltakende utnyttelsen av utmarksressurser. De reiser spørsmålet om disse rettighetene til å bruke utmarka for kommersielle turistformål leder til at naturens toleransegrensene overskrides. Det er vanskelig å gi noe entydig svar på dette spørsmålet, men disse forfatterne synes å konkludere med at dagens økologiske problemer i liten grad kan tilskrives ikke-motorisert rekreasjon. Snarere er landskaps- og naturpåvirkning i større skala et resultat av andre sektors aktiviteter. I reiselivssammenheng er det særlig aktiviteter knyttet til motorisert ferdsel og utbygging av turistanlegg i naturskjøre områder som representerer den største trusselen mot miljøet (Kaltenborn, Haaland og Sandell 2001).

3.5 Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv

Stortingsmelding nr 46 ”Miljø og utvikling” (Miljøverndepartementet 1988-89) tiller alle sektorer et selvstendig miljøansvar, og dette har derfor vært retningsgivende for friluftslivsarbeidet. Tilrettelegging for friluftsliv har to hovedmål; 1) å minske de fysiske barrierene for friluftsliv og derved legge til rette for økt friluftslivsaktivitet, og 2) hindre at friluftslivsaktivitet fører til unødig slitasje og forstyrrelse av plante- og dyreliv (Direktoratet for naturforvaltning 1993).

Med naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv menes tilrettelegging som gir minst mulig miljøbelastning og medfører minst mulig inngrep i naturmiljøet og kulturlandskapet, samtidig som målsettingen er å ivareta kvaliteten på friluftslivsopplevelsene. I dette ligger også at det er påkrevd å vurdere om fysisk tilrettelegging er nødvendig og ønskelig. (Direktoratet for naturforvaltning 1993). I dette ligger det et dilemma. Hvilke områder skal tilrettelegges? Hvordan skal det gjøres? I tillegg må den totale ressursbruken, transportbehovet og forurensningsproblematikken ved tilretteleggingen vurderes.

Friluftslivet skal videre legge hovedvekten på ”en kjerne av ikke-konkurranspregede, ikke-motoriserte fritidsaktiviteter som drives på allment tilgjengelige, naturpregede områder” (Direktoratet for naturforvaltning 1993). Det enkle og lite ressurskrevende friluftslivet skal som tidligere nevnt prioriteres, samt at det skal legges til rette for svake grupper. Sentrale elementer er:

- Vern om retten til fri ferdsel i utmark
- Bevaring av urørte naturområder
- Bedring av mulighetene for friluftslivsutøvelse i nærmiljøet
- Sikring av aktuelle områder ved kjøp eller avtale
- Tilrettelegging av områder for grupper som trenger det

- Stimulering til økt deltakelse og aktivitet
- Understreking av sammenhengen mellom kontakt med natur og forståelse for natur, økologi og miljøvern

Prioriteringen av det ”enkle, miljøvennlige” friluftslivet er fulgt opp i flere stortingsmeldinger (Miljøverndepartementet 2000, Miljøverndepartementet 2001A, Miljøverndepartementet 2001B), der en vil søke å demme opp for det mer spesialiserte og utstyrskrevene, som til dels setter store krav til anlegg og tilrettelegging.

I enkelte dokumenter er det en tydelig ideologisk begrunnelse for at visse former for friluftsliv er å foretrekke. Det pekes for eksempel på at friluftslivet er blitt en arena for motesvingninger og utstyrsjag (Direktoratet for naturforvaltning 1996A). Dette harmonerer dårlig med ønsket om å videreføre det tradisjonelt enkle og lite ressurskrevende friluftslivet. Det er videre en forutsetning at tilrettelegging for og bruk av nye aktiviteter/ produkter (terrengsykler, snøbrett nevnes som eksempler) er mest mulig naturvennlig, og ikke ekskluderer mer tradisjonelle aktiviteter. I den nasjonale satsingen vil man tilrettelegge for aktiviteter som krever lite utstyr og beskjeden fysisk tilrettelegging, som ikke er konfliktskapende og som ikke reduserer mulighetene for opplevelse av stillhet. Målsettingen om friluftsliv for alle betyr at en ønsker å opprettholde friluftslivet som en viktig del av befolkningens levesett.

Denne holdningen har også konsekvenser for hvorledes man ser på utfordringene fra reiselivsinteressene: ”Natur- og kulturbasert opplevelsesturisme har vært i stor vekst og vil etter alle prognoser fortsette å vokse. Samtidig har utviklingen i jord- og skogbruket ført til økt fokus på utmarka som inntektskilde, blant annet som høstings- og opplevelsesressurs for tilreisende. Økende tilstrømning av turister fra inn- og utland kan innebære økt fare for brudd på reglene for aktsom og hensynsfull ferdsel. Økt konsentrert ferdsel kan i enkelte områder føre til slitasje og forsøpling av natur, kulturminner og kulturlandskap, til forstyrrelse av dyreliv, til en kvalitativt dårligere opplevelse for utøverne og til belastninger for grunneierne.

Frisk natur og muligheter og tilrettelegging for friluftsliv utgjør en viktig infrastruktur for reiselivet. Det er viktig at friluftsliv/ natur- og kulturopplevelse som reiselivsprodukt utvikles på en måte som er forenlig med norsk friluftstradisjon og som ikke ekskluderer allmennheten, samtidig som hensynet til natur- og kulturgrunlaget ivaretas” (Direktoratet for naturforvaltning 1996A, s 26-27).

3.5.1 Prinsipper for tilrettelegging

Sonering av tiltak: Store sammenhengende naturområder uten tekniske inngrep og tilretteleggingstiltak bør ifølge Direktoratet for naturforvaltning (1993) ivaretas i alle deler av landet. Dette skal nasjonalparkene og andre vernetiltak sikre gjennom naturvernloven. Der naturvernloven ikke kommer inn, er det viktig å bruke plan- og bygningsloven, eventuelt i kombinasjon med sektorlovgivning, for å sikre beskyttelse av naturkvaliteter. Dette kan gjøres innenfor fylkesplan, kommuneplan og reguleringsplan. Innenfor vernede områder kan det så utarbeides egne forvaltningsplaner.

Det skilles mellom tyngre tilrettelegging og enkel tilrettelegging avhengig av bruksomfanget. Tyngre tilrettelegging kan være mest aktuelt i nærheten av byer og tettsteder, ved mye brukte turutgangspunkt, ved mye besøkte naturattraksjoner og i tilknytning til reiselivsbedrifter. I størstedelen av utmarksarealet vil enkel tilrettelegging være mest aktuelt; slik som kvisting, ryddig av stier, enkel merking, varding etc for å sikre at naturen i størst mulig grad bevarer sin opprinnelige tilstand (Direktoratet for naturforvaltning 1997). Det gis flere råd når det gjelder naturvennlig tilrettelegging, og en bør

- vurdere om tilrettelegging eller ikke tilrettelegging er mest hensiktsmessig
- utnytte gamle ferdselsveger
- foreta harmonisk tilpasning og ved hjelp av form, farge og materialvalg gjenspeile naturens variasjonsrikdom

Lokale forhold avgjør hvor mange soner det bør etableres. Soneringen kan fremgå av kommuneplan, og i det som kalles "landbruks-, natur- og friluftsområdene" (LNF-områder) deles sonene inn etter hvor omfattende tilretteleggingstiltak som tillates. I sektorplan for friluftsliv, "grønnplan" eller lignende anbefales det at det absolutt bør foretas en slik sonering (Direktoratet for naturforvaltning 1993).

Jacobsen (1997) peker på at tilreisendes stedsopplevelse og/ eller stedsfølelse er stikkord for hva slags arkitektur- eller formtenkning som bør legges til grunn for tilrettelegging ved turismeattraksjoner. Tilpasning til det lokale og dyrkelsen av det stedstypiske står i et motsetningsforhold til en etablering av standarder for tilrettelegging, og i turismesammenheng er det ofte et poeng å utvikle arkitektur og design som knytter an til lokale og regionale kulturer og landskaper.

Motorferdsel i utmark skal skje i samsvar med lov og nasjonale forskrifter. I kommuneplanarbeidet bør en ifølge Direktoratet for naturforvaltning (1997) vurdere:

- kanalisering av bruk av motorkjøretøyer på vinterføre til bestemte traseer
- begrenning i bruk av motorkjøretøyer i sårbare områder
- motorbaner for trenings- og konkurransekjøring
- snøscooterkjøring for rekreasjonskjøring i Nord-Troms og Finnmark
- snøscooterkjøring til fiskevann
- barmarkstraseer i Finnmark
- forskrift om adgang til start og landing med luftfartøy
- forskrift om bruk av motorfartøy på vann og innsjøer

Når det gjelder motorkjøretøyer på barmark, er en del såkalt nyttekjøring til nærmere spesifiserte formål tillatt, og kommunen kan gi tillatelse etter søknad for en del andre formål. Fylkesmannen kan forby eller begrense kjøring i spesielt sårbare områder. Grunneieren kan også nekte motorferdsel på sin eiendom.

Alternativer til tilrettelegging: Kart kan utfylle skilting/ merking, og informasjons-brosjyrer og -bøker kan være gode hjelpemidler. Her kan informasjon om muligheter for friluftaktiviteter, ferdselsregler, hensyn til naturmiljø etc innarbeides. Veiledning og opplæring vil være et virkemiddel.

Dessuten kan opplæring i bruk av kart og kompass via barnehager, skoler, organisasjoner med mer være egnede metoder for å fremme friluftinteressene.

En rekke naturvennlige prinsipper for tilrettelegging for friluftsliv (Direktoratet for naturforvaltning 1993) anbefales. Disse prinsippene og rådene gjelder utforming av stier, turveger, rasteplasser, parkeringsplasser, bygninger etc, og de kan også anvendes for badeplasser, båtutfartsområder og fiskeplasser i sjø, vann eller vassdrag:

- Prinsippet er at ”smått er godt”. Spørsmålet er om en skal dimensjonere for trafikktoppene (på utfartsdager/ i ferier) ettersom det er store svingninger. Det anbefales at denne avgjørelsen overlates til regionalt/ lokalt nivå i hvert enkelt tilfelle.
- Tiltakene bør samles på bestemte steder, for eksempel ved innfallsport (informasjonstavler, toalett, søppelstativ)
- Det understrekes at det er viktig å utnytte eksisterende terrengformer for å unngå inngrep i landskapet gjennom skjæringer, fyllinger etc
- Variasjon i tilretteleggingen anses som viktig for å unngå for standardisert preg
- Prinsippet er at naturattraksjoner ikke ”bygges ned”, men at man heller støtter opp under og fremhever de naturgitte elementene
- Bruk av materialer bør velges med omhu og ha lokal forankring
- Søppelhåndtering må sikres (det kan imidlertid være et problem med for mye tilrettelegging fordi brukerne kan bli ”forvente”)
- Samarbeid og flerbruk mellom idrett, kultur, skogbruk, landbruk, vegvesen mv anses som viktig. Grunneiere står i en særstilling her.

Også adekvate informasjonstiltak og skilting kan bidra til at man oppnår atferdsregler med ”naturvennlig profil”. En rekke naturfaglige hensyn bør overveies når man utformer denne typen tilretteleggingstiltak. Det tilrås at tilrettelegging for friluftsliv alltid må skje i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

3.5.2 Holdninger til tilrettelegging

Aas og Vorkinn (1991) peker på at miljømyndighetenes hovedmål er å bevare naturmiljøet mest mulig intakt, dernest kommer brukernes behov. Etter deres oppfatning setter reiselivsnæringen brukernes interesser i sentrum, og tilbyderne ønsker å utvikle et produkt tilpasset de besøkendes behov. Med disse noe ulike utgangspunkter vil reiselivs- og naturvernsinteressene i en del tilfeller ha motstridende syn på forvaltningen av naturområdene.

Tilretteleggingsbegrepet er flersidig og kan omfatte tiltak for å:

1. bevare naturverdiene i et område
2. verne kulturelle/ historiske verdier
3. ivareta hensynet til brukerne av et område

Den siste dimensjonen har tre underkategorier av tiltak

- A. bedre tilgjengeligheten til et område
- B. gjøre det enklere å utøve aktiviteter i et område
- C. øke opplevelsen (for eksempel gjennom landskapspleie)

Ofte blir tilretteleggingstiltak et spørsmål om hvilke brukergrupper en ønsker å prioritere i det enkelte område. Holdningsmålinger vedrørende forvaltningstiltak har tidligere først og fremst vært gjort blant fjellvandrere i Norge, og disse gruppene har ofte en negativ holdning til fysiske tilretteleggingstiltak. Reiselivsinteressene vil kunne hevde at det finnes brukergrupper som benytter naturområder i fritiden som både ønsker og vil benytte tyngre fysiske tilretteleggingstiltak. Mye tyder på at holdningene til tilrettelegging er mer positive i mer utbygde områder (Aas og Vorkinn 1991).

Aas og Vorkinn (1991) fant til dels store ulikheter mellom brukergruppene i synet på tilrettelegging i sin studie av turistenes holdning til tiltak (bilveg, sti, gondolbane, guidede turer på breen) som øker tilgjengeligheten til naturattraksjoner i Briksdalen i Nordfjord. Nordmenn og tyskere var til dels mer negative til fysiske tiltak enn for eksempel amerikanere og japanere. I sin sammenfatning av ulike stedsundersøkelser (Sjodalen 1990 og 1993, Stabbursdalen 1990 og 1993 og Kåfjord 1993) viser Vistad og Vorkinn (1995) at det er ulike holdninger til ulike typer av tiltak:

Liten oppslutning/ stor motstand	Stor oppslutning/ stor motstand	Stor oppslutning/ liten motstand
- Veger (tiltak som medfører motorstøy)	- Raseplasser med benker og bord	- Merking av stier
- Hus/ veger	- Serveringssteder inne i naturområder	- Skilting av stier
- Flytransport inn i områder		- Bruer over store elver/ bekker

Kilde Vistad og Vorkinn (1995)

Holdningene varierer noe med alder, med økende tilslutning til tiltak blant dem over 55 år, og blant dem med liten fotturerfaring. Nordmenn synes å være noe mer negative til tilrettelegging enn utlendinger. Også de som er aktive brukere av naturområdene, er mer negative til tilrettelegging enn turister i alminnelighet.

En finner også blant brukerne mer toleranse for tiltak i utkanten av naturområder framfor inne i områdene. Motstanden mot tiltak begrunnes med at det reduserer opplevelsesverdien av naturen. Der det finnes mange brukergrupper/ -interesser, vil det være omtrent umulig å tilfredsstille alle preferanser. En må da velge mellom småskala-tiltak, der en støter vekk færrest mulig, eller å prioritere de gruppene som ønsker tyngre tilrettelegging. Varierende preferanser gjør sonering til et aktuelt virkemiddel, men dette forutsetter større områder (Vistad og Vorkinn 1995). Tyngre tilretteleggingstiltak er ofte konfliktfylte i forhold til naturverninteressene, og det anbefales derfor at de bør vurderes i en nasjonal/ regional plansammenheng. Forfatterne peker videre at forskning kan fastslå hvilken bruk som fører til hvilken slitasje, men ikke hva som er akseptabelt nivå for slitasje. Å bestemme dette er i første rekke en oppgave for politikere og forvaltning. Forskning kan imidlertid bedre kunnskapsgrunnlaget for de veivalg som må tas, og evaluere effektene av den politikk og de tiltak som settes ut i live.

Vistad og Engesæter (1996) fant også at det er størst allmenn oppslutning om småskalatililtak (stimerking, skilting, bruer, klopper). Generelt er det mest motstand mot motorstøy, samt større inngrep som veger og hus. Ofte mangler markedskunn-skap om hva turister søker, eller hvilke segmenter man tilrettelegger for. Brede og involverende planprosesser trengs, kombinert med styrking av kunnskapsgrunn-laget om hva turistene ønsker.

En relativt sikker konklusjon av forskning peker i retning av at sammenhengen mellom bruk og påvirkning ikke er lineær, men kurvelineær: Den sterkeste miljøendingen oppstår ved liten bruk, mens endringen flater ut ved stadig økt påvirkning. Innledende slitasje er altså mest merkbar. Effektene av informasjons-tiltak synes å være størst der det dreier seg om mangel på kunnskaper eller erfaring med naturbruk, mens den er liten ved uunngåelig naturpåvirkning (for eksempel slitasje langs stier) eller ulovlig/ hensynsløs atferd (hærverk, forsøpling etc) (Vistad og Engesæter 1996).

Utmark og naturressurser er ikke bare økologiske enheter, men også sosialt konstruerte rom. Det blir derfor en oppgave å kartlegge hvem som er aktørene og oppfattes som legitime i diskusjoner om ressursutnyttelsen. Kaltenborn og Vistad (1993) etterlyser derfor forskning om hvordan landskaps- og stedsmeninger skapes og brytes ned, og hvordan meninger og meningssystemer forhandles mellom konkurrerende interessegrupper. Kvalitetsvurderinger av naturområder er ulike og reflekterer at interessegrupper har ulike preferanser. Selv om Direktoratet for naturforvaltning prioriterer det enkle, lite ressurskrevende friluftslivet som har beskjedne behov for tilrettelegging, vil store deler av reiselivsnæringen se det som vanskelig å få inntekter ut av et slikt natursyn (Vistad og Engesæter 1996). Reiselivsnæringen har som andre næringer en utviklingsorientert forståelse av bærekraftbegrepet, mens verneinteressene har en mer biosentrisk problem-forståelse med vekt på vern av natur og miljø. Nasjonalparkene har verdi fordi samfunnet har konstruert eller tillagt naturen verdier eller merkelapper. Disse verdiene er ikke iboende i naturen, uavhengig av menneske og samfunn. Slik sett blir grenser for påvirkning eller toleranseevne noe som er sosialt bestemt, både når det gjelder hva slags påvirkning som aksepteres og hvor mye.

Turister kan klassifiseres som "romantiske" eller "kollektive" i sin orientering (Urry 1990). Romantiske turister er individualistisk orienterte og søker det man kalle uforstyrret naturskjønnhet (Jacobsen 1997). De ønsker mrd andre ord minst mulig tilrettelegging for å lette adkomsten til naturattraksjoner eller inngrep i form av fasiliteter. De verdsetter også fravær av andre turister som kan forstyrre naturopplevelsen. For gruppereisende på for eksempel sightseeingtur kan holdningene være mer positive til tilrettelegging og fasiliteter omkring slike attraksjoner. De ulike holdningene til fasilitetsbygging ved naturattraksjoner kan sammenfattes slik:

Hovedinteresse:	Kollektiv orientering	Romantisk orientering
Friluftsliv	Noen ulemper	Sterke ulemper
Sightseeing	Få ulemper, flere fordeler	Noen ulemper, noen fordeler

Kilde: Jacobsen (1997)

3.6 Planlegging for ansvarlig naturbasert reiseliv

3.6.1 Planleggingssystemet

Gjennomgangen her baserer seg i hovedsak på Leknes (1996). Hovedfokus er planleggingen som verktøy for å løse konflikter eller samordningsproblemer mellom reiselivsinteressene og natur-/miljøvern hensynene. Drøftingene tar utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser.

I prinsippet er både reiselivs- og natur-/miljøverninteressene representert på alle nivåer i den offentlige forvaltningen i forbindelse med reiselivsplanlegging. I praksis vil imidlertid ofte verneinteressene, som er representert via statlige og kommunalt ansatte, ha en mye tettere og mer ”familiær” kontakt og samarbeid med de planansvarlige på alle nivåer sammenliknet med reiselivsinteressene. Dette representerer en skjevhet, ettersom de som representerer reiselivsnæringen (bl a grunneiere med utbyggingsinteresser) og miljø- og naturinteresser vil ha forskjellig grad av daglig kontakt med plansystemet og dermed også ulik grad av plankompetanse og erfaring med å delta i offentlige planprosesser. Dette utgjør en hovedutfordring mht planlegging av naturbasert turisme. Ansvar for å få til en bedre balanse her hviler ifølge Leknes (1996) både på ansvarlige myndigheter og på reiselivsnæringen selv.

Utviklingen av et naturbasert reiselivsprodukt følger i hovedsak disse planleggingsfasene:

Idé → planlegging → beslutning → finansiering → iverksetting → drift

Planleggingen består altså av at ”utbyggingskonseptet” utvikles, og beslutningen omfatter omdisponering av offentlige arealer, som i mange tilfeller forutsetter samtykke fra kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter på fylkesnivå, samt at grunneier er interessert i en bruksendring. Finansiering vil ofte forutsette at det investeres i infrastrukturtiltak, samt at det gis både private og offentlige lån til de påtenkte reiselivsanleggene. Iverksetting krever gjerne samordning i tid av ferdigstillelsen av ulike tiltak, slik at helheten fungerer når den endelige driftsfasen trer i kraft.

Det kreves derfor en omfattende medvirkning og samordning fra en rekke aktører i de ulike fasene fra ideen skapes til iverksetting av utbygging og drift av et reiselivsprodukt finner sted. Medvirkning er et sentralt prinsipp i plan- og bygningsloven, der det forutsettes opplysningsvirksomhet om foreliggende planer, og der berørte enkeltpersoner skal gis anledning til å delta aktivt i planleggingsprosessen. Berørte grupper skal altså kontaktes, og det skal informeres gjennom dertil egnede fora og informasjonskanaler (for eksempel møter i bransjeforeninger, informasjon i medlemsblad og lignende). Det er også et viktig prinsipp at informasjon skal gis allerede ved oppstarten av planleggingsarbeidet.

Kravet om aktiv deltakelse innebærer noe langt mer enn å gi uttalelse til et ferdig planforslag. De ulike aktørene må også gis mulighet til å være med på å påvirke planers utforming underveis i planleggingsprosessen. Dette har også i praksis vist seg å være et viktig premiss for at planer skal kunne gjennomføres. Aktiv deltakelse forutsetter utstrakt grad av veiledning overfor aktørene i reiselivs-

næringen, og kanskje i særlig grad overfor grunneiere som har planer om utbygging av reiselivsbygg.

Det finnes en rekke metoder for medvirkning (høringer, arbeidsbokmetoden, søkerkonferanser, arbeidsgrupper/ samordningsgrupper og samfunnsarbeid (Miljøverndepartementet 1991). Av disse er høringer og arbeidsgrupper/ samrådsgrupper i særlig grad egnet til konfliktavklaring og samordning av interesser. De andre metodene er i større grad egnet for registrering, idéutvikling, motivasjon og langsiktig sosial mobilisering.

- *Høringer* er møter for muntlig informasjonsinnhenting, og er ikke ment å invitere til drøfting eller diskusjon mellom de ulike interessepartene. Møteformen egner seg til å få fram fakta og synspunkter på en effektiv måte. Det skilles mellom oppstartshøringer, samordningshøringer og vedtakshøringer avhengig av hvor i prosessen man befinner seg.

- *Arbeidsgrupper/ samrådsgrupper* går ut på at berørte parter/ aktører drøfter planleggingsoppgavene gjennom flere møter med representanter for planleggingsmyndigheter/ politiske utvalg. Partene trekkes direkte med i prosessen for å bidra til å finne løsninger. Metoden vil i mange tilfeller være smidigere enn de formelle saksbehandlingsrutinene med forvarsling og offentlig ettersyn. Planarbeidet vil kunne organiseres som prosjektarbeid.

- *Samordning*: Det skilles mellom vertikal (funksjonell) samordning og horisontal (territoriell) samordning i plansystemet. Vertikal samordning vil si at retningslinjene fra Miljøverndepartementet følges opp på fylkeskommunalt nivå gjennom fylkesplanlegging og på kommunalt nivå gjennom utarbeidelse av kommunedelplan og reguleringsplan. Det påpekes at det av og til kan være motstridende krav ovenfra som følge av dårlig horisontal planlegging på statlig nivå. Den horisontale planleggingen representerer en utfordring fordi det kan være institusjonalisert ulike mål, verdier og normer hos de forskjellige aktørene på samme nivå som blir involvert i satsingen. Eksempelvis kan reiselivsorganisasjoner og fylkesmannens miljøvernnavdeling ha vidt forskjellig syn på i hvor stor grad det skal tilrettelegges for kommersielle aktiviteter i utfartsområder.

Planene vedtas av politiske myndigheter på vedkommende nivå, såfremt det ikke foreligger innsigelser fra overordnede myndigheter/ myndigheter med innsigelsesrett. For de private reiselivsaktørene vil muligheten til påvirkning av planene dels ligge i eget initiativ, deltakelse og medvirkning i planleggingsprosessen og dels gjennom påvirkning av beslutningstakerne.

Planlegging på nasjonalt nivå

Ifølge plan- og bygningsloven er det ingen planformer for areal eller geografisk planlegging på riksnivå. Men det finnes såkalte *rikspolitiske retningslinjer* som trekker opp generelle mål for god planlegging. Et viktig premiss er dessuten plan- og bygningslovens § 17-2 som gir et generelt forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjø. I tillegg gir plan- og bygningsloven anledning til å fastsette statlig reguleringsplan og statlig del av kommuneplan, men disse mulighetene utnyttes svært sjelden. Enkelte områder kan som tidligere nevnt ha status som verneområder av nasjonal verdi.

Rikspolitiske retningslinjer er et redskap for å stille opp generelle mål og rammer, og de gir retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner. Det kan også gis forbud mot igangsetting av særskilt angitte bygge- og anleggstiltak innenfor bestemte områder før planlegging er gjennomført.

Eksempler er retningslinjene for samordnet transport- og arealplanlegging, som for eksempel vil innebære at planlegging av reiselivsanlegg/ attraksjonsanlegg må sam-ordnes med planlegging av tilgjengelighet og transportkapasitet (tilførselsveier, parkering mv). Det finnes i tillegg rikspolitiske retningslinjer for vassdrag, som deler vassdragene opp i klasser med tilhørende forvaltning, og for kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen. De siste skal motvirke en pågående utvikling med bygging i de kystnære områdene med den følgen at allmennhetens tilgang til sjøen begrenses. Oppfølgingen her består i at staten samarbeider med fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner om den løpende arealplanlegging i kystsonen og om informasjonsutveksling. I brev til kystkommunene, fylkesmenn og fylkeskommuner av 11.11.99 er plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen/100-meters beltet fra sjøen blitt forsøkt innskjerpet.

Bakgrunnen for dette er at attraktive arealer i strandsonen for allmennheten nedbygges i stort tempo, og at det er dokumentert stor variasjon mellom kommunen i dispensasjonspraksis fra det generelle byggeforbudet. Registreringer av dispensasjonspraksis viser at 75 prosent av søknadene om dispensasjon fra bygging i 100 meters beltet blir innvilget (Miljøverndepartementet 2001A). Planlovutvalget (Miljøverndepartementet 2001C) mener at dispensasjonsreglene er for generelt formulert og foreslår presiseringer samt at forvaltningsmyndigheten enkelte steder bør overføres til fylkesmannen. Miljøverndepartementet pålegger fylkesmennene å føre strengere kontroll med kommunene på dette området.

Utenom disse retningslinjene finnes også sterkere statlige virkemidler for å ivareta natur- og miljøhensyn – bl a som tidligere vist gjennom opprettelse av nasjonalparker og naturvernområder. Sikring av friluftslivsområder skjer ved at områder disponeres, kjøpes eller sikres ved hjelp av statlige midler. 1800 friluftslivsområder er sikret ved hjelp av statlige midler. For de statlige områdene har Direktoratet for naturforvaltning det overordnede forvaltningansvaret (Miljøverndepartementet 2001A).

Planlegging på regionalt nivå

Plan- og bygningsloven fastlegger som nevnt også rammene for fylkeskommunenes fylkesplaner. Det er mulig å lage en fylkesdelplan for reiseliv. Reiselivssatsingen inngår også i strategiske næringsplaner på fylkesnivå. Dette følges gjerne opp i form av handlingsprogram for reiseliv, der konkrete tiltak som skal gjennomføres, utredes og vedtas. Det kan for eksempel være en plan for sykkel-turisme. Planarbeidet bør legges opp slik at alle parter har noe å vinne på å delta. Fylkesdelplaner for bestemte geografiske områder eller temaer er en variant.

Tradisjonelt har fylkeskommunene og fylkesmennene utarbeidet og vedtatt sektorielle registreringer og prioriteringer av for eksempel verneverdige områder

for friluftsliv, natur- og kulturvern for hele fylket. Disse sektorplanene har vært retningsgivende for kommunenes arealplaner, og de har videre vært retningsgivende for prioritering av ulike vernetiltak og opparbeidelsestiltak for friluftsområder. Dette er imidlertid å ikke ansett for å være tilstrekkelig – det kreves at interessene involveres aktivt (Leknes 1996).

Vertikal samordning er ”påbudt” i henhold til plan- og bygningsloven. Fylkesmannen er pålagt et særskilt ansvar for megling ved uoverensstemmelser mellom nivåene.

Kommuneplanlegging

Det er i hovedsak på kommunenivå at den konkrete planleggingen og samordning/avklaring finner sted. I reiselivskommunene bør det lages egne utredninger for reiselivsutvikling, der berørte interesser trekkes inn i tråd med prinsippene for medvirkning i planleggingsprosessene. Utarbeiding av regionale reiselivsplaner for flere kommuner og destinasjonsselskaper kan også være en fremgangsmåte.

Arealdelen av kommuneplanen, som gjerne består av flere kommunedelplaner, er rettslig bindende. Arealkartet er et viktig instrument for planlegging og prioritering, og i prinsippet kan reiselivsplanlegg (i alle fall mht overnatting og bespisning) kun plasseres innenfor definerte byggeområder. Det er imidlertid viktig å understreke at arealdelen av kommuneplanen ikke vi kunne regulere utøvelse av alminnelige friluftslivs- eller fritidsaktiviteter såfremt dette ikke innebærer installasjon av faste innretninger og anlegg.

”Båndleggingsområder” er regulert gjennom særlover (naturvernloven etc), der hensynet til natur og miljøvern ivaretas særskilt. Planleggingen knyttet til ulike typer av naturvernområder følger saksbehandlingen i naturvernloven, men selv om det er departementet som vedtar planen, kan planprosessen i mange tilfeller legges opp på liknende måte som etter plan- og bygningsloven. Representanter for de ulike vernemyndighetene vil imidlertid som oftest delta i kommuneplanleggingen, i alle fall gjennom de formelle høringsuttalelsene.

I forbindelse med kommunedelplaner for tettsteder vil bl a kulturmyndighetene være viktige for å sikre at stedets kulturelle verdier sikres. I den senere tid er det utarbeidet stedsanalyser for en rekke av tettstedene i Norge bl a med tanke på å sikre og utvikle stedenes historiske og kulturelle identitet. Vernetiltak skjer også etter kulturminneloven. Planleggingen etter denne loven har imidlertid ikke samme tradisjon for å benytte medvirkningsprinsippene i plan- og bygningsloven, noe som kan skape unødig konflikt og forsinke planleggingsprosessen (Leknes 1996)

Den konkrete samordningen som bør finne sted i de ulike kommunedelplanene, gjelder, i tillegg til avklaring av hvilket formål arealet skal brukes til, også avklaring av behovet og mulighetene for ulike infrastrukturanlegg i det konkrete området (bl a vannforsyning, avløp, renovasjonsordninger, tilknytning til offentlig vegnett, parkering med mer).

Detaljplanlegging – konkrete anlegg

Reguleringsplan eller bebyggelsesplan utarbeides i samsvar med det som er nærmere angitt i kommuneplanen. For reiselivsnæringen er utarbeidelse av reguleringsplan en nødvendighet ved utbygging av hyttefelt, serverings- og overnattingsanlegg og lignende. Uten reguleringsplan vil utbygging som oftest bli nektet. Grunneiere, rettighetshavere og andre interessenter har imidlertid rett til selv å utarbeide reguleringsplanforslag og å få dette fremmet, noe som innebærer muligheter for initiativrike reiselivsinteressenter til å bestemme tidspunkt for planlegging/ utbygging selv.

Bebyggelsesplan kan vedtas av det faste utvalget for plansaker i kommunene såfremt det kun er snakk om mindre vesentlige endringer i arealdelen av kommuneplanen eller av reguleringsplanen. Den kommunale saksbehandlingen kan dermed forenkles og ta kortere tid.

Med hensyn til samordningsmuligheter mellom reiselivsinteresser og naturvern- og miljøverninteresser, er det først og fremst gjennom a) fylkesdelplanen for bestemte områder og b) kommunedelplanen at dette kan skje. Dersom det utarbeides rikspolitiske retningslinjer for samordnet planlegging med hensyn til reiseliv, miljø og natur, vil disse kunne gi betydningsfulle samordningsmessige føringer (Leknes 1996).

Plan- og bygningslovens plantyper og anbefalte metoder for medvirkning med blant annet høringer og arbeidsgrupper/ samordningsgrupper er i utgangspunktet et godt fundament for samordning av hensyn til reiseliv, miljø og natur på de ulike geografiske nivåene. Utfordringen er imidlertid først og fremst knyttet til å engasjere reiselivsnæringen og utbyggingsinteresser i planleggingen, og dette må i første rekke skje på fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

	PLANTYPE	SAMORDNINGSASPEKT
Nasjonalt nivå	a) Rikspolitiske retningslinjer*) b) Forbud mot bygging i 100-metersbeltet*) c) Statlig reguleringsplan	a) Generelle retningslinjer for planprosessen, føringer mht planinnhold b) Generelle plankrav ved utbygging, for øvrig prioritering av natur- og miljøvern c) Bestemme detaljert utforming av utbyggingsområder bl a mht størrelse, plassering med mer.
Fylkesnivå	a) Fylkesplan (mål/ retningslinjer) b) Fylkesdelplan for reiseliv c) Strategisk næringsplan d) Handlingsprogram reiseliv e) Fylkesdelplan for bestemte områder	a) Generell målavklaring b) Klargjøring av mål for reiselivssatsingen c) Klargjøring av mål/ tiltak for næringsutviklingen d) Klargjøring av konkrete tiltak i planperioden e) Fastsette bruk av arealer og naturressurser på grovt nivå og gi retningslinjer for kommunenes planlegging, dvs overordnet konfliktavklaring
Kommunalt nivå	a) Kommuneplan (mål/ retningslinjer) b) Arealdel med ulike kommunedelplaner c) Handlingsprogram d) Detaljplaner (reguleringsplan/ bebyggelsesplan)	a) Generell målavklaring b) Fastsette arealbruk, bl a lokalisering av utbyggingsområder og avklaring av spørsmål pm utbygging eller vern av områder c) Klargjøre konkrete tiltak i planperioden d) Bestemme detaljert utforming av utbyggingsområder bl a mht størrelse, plassering med mer.

*) Verken rikspolitiske retningslinjer eller forbud mot fradeling i 100-metersbeltet er formelt sett egne plantyper ifølge plan- og bygningsloven

Kilde: Leknes 1996, s 20

Direktoratet for naturforvaltning poengterer at reiselivsnæringen i stor grad gjør bruk av naturressurser, og det er derfor viktig å utvikle naturforståelsen blant næringens utøvere (Direktoratet for naturforvaltning 1996A). Kurs i naturveiledning er innarbeidet i ett av utdanningstilbudene, og direktoratet understreker viktigheten av at næringen formidler naturverdier, ferdselsskikk og friluftslivstradisjoner, og at den har kunnskaper om muligheter og begrensninger i allemannsretten. Videre er det viktig å satse på økt kompetanse når det gjelder ferdigheter innen sikkerhet, økologi, formidling og kjennskap til forvaltning av norsk natur, og dette bør så innarbeides i reiselivsutdanningen etter direktoratets oppfatning.

Økt reiselivssatsing i distriktene har ført til kommersialisering av bruken av utmarka. Situasjonen er ny, og det finnes ingen rettskultur eller tilpassede virkemidler å møte den med (Hagen 1995). Problemer knyttet til allemannsretten og næringsutøvelse i utmark bør løses i forhold til allmennheten, fastboende, rettighetshavere (personer som har landbrukstilknyttede bruksrettigheter i utmark uten å være grunneiere selv), grunneiere som har eiendom i utmark og andre næringsinteresser i utmark, herunder reiseliv. Innarbeidede interesser er:

1. Den allmenne ferdselsretten
2. Næringsutvikling som tilfører lokalsamfunnet gevinst i form av inntekter, arbeidsplasser og forbedret infrastruktur
3. Grunneieres enerett til produktiv skog, beite, jakt og fiske bør ikke røres med mindre sterke overordnede samfunnsinteresser tilsier det

For utmarksbasert reiseliv betyr det at reiselivsproduktene ikke skal være ekskluderende for andre brukere av utmarka. Gevinsten fra utmarksturismen skal i vesentlig grad komme lokalsamfunnet til gode (dette gjelder materielle virkninger, livskvaliteten i bygda etc). Hagen (1995) gir uttrykk for at det finnes problemer og positive muligheter ved gruppeansamlinger i utmark:

Problemer:

- En enkeltreisende faller naturlig inn i det lokale friluftslivet for øvrig; grupper utgjør et sterkt synlig og hørbart fremmedelement.
- Grupper har større tendens til å sette spor etter seg, både fysisk og ved at andres opplevelser forstyrres
- Det enkelte grupped medlem har på en måte delegert ansvaret til ledelsen og kan skjule seg i gruppens anonymitet. Det enkelte grupped medlem behøver derfor ikke ta ansvar for egne handlinger i samme grad som enkeltreisende.
- Organiserte gruppeturer trekker mennesker inn i områder som de ellers ikke ville ha oppsøkt.

Positive muligheter:

- Grupped medlemmer kan få informasjon om lokale forhold og opplæring i hensynsfull adferd
- Organiserte grupper er lettere å styre og kanalisere

Arrangører av organiserte og kommersialiserte opplegg i utmark trenger informasjon – helst burde man forplikte arrangører til å delta i et informasjons- og opplæringsprogram om natur, kultur og samfunn før de får klarsignal. En annen variant er å sette tak på antall organiserte eller kommersielle opplegg av en viss størrelse per år og tildele lisens til dem som slipper inn. Gjennom den nødvendige godkjenningprosedyren hadde man da hatt visse kvalitetskrav til opplegget, samt mulighet for å prioriterer lokale arrangører og bedrifter (Hagen 1995).

Den kommersielle og organiserte utnyttningen av allemannsretten er også behandlet i den siste stortingsmeldingen om friluftsliv (Miljøverndepartementet 2001A). Regelverket knyttet til allemannsretten sier ikke noe om ansamlinger eller hvor mange som utnytter retten sammen. Men departementet understreker likevel at kravet til aktsomhet, som er nedfelt i friluftsløven, alltid gjelder, slik at negative virkninger på naturen, grunneiere eller andre brukere av naturen kan unngås. Friluftsløven gir adgang til å fastsette regler for atferd, å kanalisere ferdsel, sperre av områder og ta betaling for tiltak som går ut over allemannsretten. Dersom kommunen vil gå inn på å avgrense ferdsel og opphold eller vil treffe vedtak om sperring av utsatte områder, må det foreligge samtykke fra grunneier og stadfesting fra fylkesmannen.

Brukerkonfliktene vurderes imidlertid å være små (Miljøverndepartementet 2001A). Problemene har vært knyttet til helt lokale forhold der det har vært spesielt attraktive naturtyper/ naturattraksjoner, og der bruken har vært ekskluderende på andre eller har medført støy, avfall eller sanitære problemer. Konfliktnivået trolig øke i årene fremover, og da kan det bli aktuelt å gjøre endringer i frilufsloven eller innføre former for sertifisering av interesseorganisasjoner eller reiselivsvirksomheter som baserer seg på opphold, ferdsel eller aktiviteter i utmarka.

Betaling for fritidsbruk av utmarksressurser kan bare skje i forbindelse med tilrettelegging, og da bare når betalingen som blir innkrevd står i forhold de tiltak som er gjort i området (Miljøverndepartementet 2001A). Tilrettelegging av stier og preparering av skiløyper gir for eksempel ikke rom for å kreve betaling.

3.6.2 Fiske og jakt

Innenfor forvaltningen har det vært satset mye på å legge til rette for fritidsfiske gjennom prosjekter som "Innlandsfiskeprogrammet" (1991-95) og "Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene" (1996-99). Ideen har vært å utvikle varierte tilbud og sikre verdiskapning innenfor rammen av en bærekraftig ressursforvaltning (Miljøverndepartementet 2001A).

Jakt og fiske i ferskvann inngår ikke i allemannsretten, og allmennhetens tilgang til disse mulighetene avhenger av at grunneieren ønsker å gi samtykke til dette. Det er tendenser til at slike tilbud blir mer og mer utviklet for kommersielle formål der brukeren betaler for pakker som inkluderer opphold, mat, guiding og jakt/ fiske. Det uttrykkes en viss bekymring for at dette vil ekskludere allmennhetens adgang til de samme ressursene, men gjennom lokale driftsplaner anses det å være mulig å sikre tilbud til alle (Miljøverndepartementet 2001A).

Fisk og fiske har stor betydning i mange kommuner, og mange kommuner har planer om økt innsats på fiskesektoren for å bedre rekreasjonstilbudet og styrke lokalt næringsgrunnlag (Direktoratet for naturforvaltning 1994). Men også fylkesmennene er tiltenkt en sentral rolle i innlandsfiskeforvaltningen (gjennom bl a fordeling og samordning av tilskudd og oppfølging overfor kommunene).

Ivaretakelsen av hensynet til biologisk mangfold, fritidsfiske og lokal fiskeforvaltning forutsetter et godt samarbeid mellom naturforvaltningsmyndigheter, rettighetshavere og ideelle organisasjoner (Direktoratet for naturforvaltning 1994). For fritidsfiske er tilreisende/ turister en målgruppe, der særlig informasjon om fiskemuligheter og tilrettelegging kommer inn. En kommunal organisering tilrådes fordi det vil være lettere å håndtere forholdet mellom rekreasjonsinteresser, næringsutvikling, rettigheter og verneinteresser. Ettersom man er inne i en omlegging fra en tradisjonsstyrt til en kunnskapsstyrt fiskeforvaltning, stilles det økte krav til kompetansen i forvaltningen, og det er også økende behov for overvåking.

Det pekes på at utviklingen av fritidsfiske vil være viktig i tilknytning til utvikling av landbruksbasert turisme i distriktene. Utmarksnæringen vil kunne styrkes gjennom innsatsen koblet til utvikling av næringsfiske, turistfiske og bygdeturisme.

De gjeldende lover og forskrifter (fjellogen, viltloven og lov om lakse- og innlandsfisk) hjemler forskjellsbehandling av innenbygdsboende og utenbygdsboende når det gjelder rettigheter og tildeling av jakt- og fiskerettigheter i kommuner med statsgrunn (Direktoratet for naturforvaltning 1995). Dette gjelder prissetting og tilgang til visse former for jakt og fiske. Direktoratet for naturforvaltning setter rammer for prising på statsgrunn. Likevel skal alle i utgangspunktet ha adgang til fiske med håndredskap og til småviltjakt.

Prisdifferensiering mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende/ utlendinger er større for jakt enn for fiske. Mye av dette reguleres av fjellstyrene, som deler opp terrenget i soner for jakt, presenterer kunngjøringer og søknadsfrister for kort etc for jakt og laksefiske på statsgrunn.

Alt fiske i statsallmenningene forvaltes og administreres av fjellstyrene, og også jakt og fangst av småvilt forvaltes og administreres av disse organene. For større dyr er det ikke fortrinnsrett for innenbygdsboende (Sigstadstø 1995). Når det gjelder annen statsgrunn, er det Statskog som har utøvende myndighet. Rettighetene her er gitt gjennom lakse- og innlandsfiskeloven av 1992 og av viltloven av 1982. Det skilles her ikke mellom innenbygds- og utenbygdsborgere, men alle norske borgere har like rettigheter her. Utlendinger har i utgangspunktet samme anledning til å fiske med stang og håndsnøre som nordmenn, men det kan være forskjeller i kortprisene. Det juridiske systemet er gjennomregulert, med mange detaljerte bestemmelser for jakt og fiske i statsallmenningene og på annen statsgrunn.

Undersøkelser viser at både jegere og fiske har et stort informasjonsbehov; om lag halvparten ønsker spesielt informasjon om hvor de kan utføre aktivitetene. Mange er dessuten villige til å reise langt for å drive med jakt og fiske (Aas og Vorkinn 1995).

3.7 Næringens selvregulering på miljøområdet – GRIP

GRIP (Grønt Arbeidsliv i Praksis) er en uavhengig, privat stiftelse, som er finansiert bl a av Miljøverndepartementet. En rekke institusjoner og organisasjoner står bak stiftelsen, som har til oppgave hjelpe norsk næringsliv med å utnytte de mulighetene som ligger i miljøproblemene og i stadig mer miljøbevisste markeder. GRIP har som formål – sammen med ulike næringer – å utvikle mest mulig miljøeffektive virksomheter.

GRIP har arbeidet med å utvikle reiselivet i mer miljøvennlig retning gjennom informasjon, veiledningshefter, konferanser, kurs og pilotprosjekter. Ideen er å bidra til at norsk reiseliv tar vare på miljøet og de natur- og kulturverdiene de bygger sine virksomheter på - uten at det skjer på bekostning av de bedriftsøkonomiske målene. Målet med GRIPs arbeid for reiselivsnæringen er å utvikle miljøeffektive bedrifter som belaster miljøet mindre samtidig som lønnsomheten økes. GRIP søker å spre både metoder, miljøkunnskap og næringslivets erfaringer. I samarbeid med Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) tilbys for eksempel oppstarts-kurs i miljøarbeid for overnattings- og serveringsbedrifter. GRIP har hatt

pilot-prosjekter innenfor hotell, sykkelturisme, reisemål, camping, hytter og grønne konferanser (GRIP Senter 2001).

GRIP hotell (1995) er en veileder i hvordan man kan gjennomføre miljøprogram i små og store hotellvirksomheter. Det gis råd om hvordan bedriftene kan utnytte mulighetene både med reduserte kostnader, bedre profilen og motivere de ansatte for miljøtiltak. Veilederen gir konkrete råd innen områder som innkjøp/valg av leverandører, avfall/ avfallsbehandling, energi, vann/ avløp/ utslipp, kjøkkendrift, aktiviteter og transport. Under hvert punkt anbefales en del konkrete under-søkelser (kartlegging), samt at det gis råd om hva som kan gjøres (muligheter). Dernest anbefales det at man prioriterer mellom tiltakene og lager en plan for gjennomføring. Når gjennomføringen er over, bør resultatmålinger og evalueringer foretas før man går videre i en ny runde. Det gis også opplysninger om hvilke samarbeidspartnere som kan brukes. GRIP hotell ble utviklet i samarbeid med hotellkjedene RESO og SCANDIC og er blitt utprøvd av Gåå Høyfjellshotell. Det er også gitt ut tips for bedre miljøprofil i hotell- og restaurantbransjen og rengjøringstips for hoteller, slik at bedriftene kan lage sjekklister. Det er videre utarbeidet en enkel miljøregistrering for ulike typer overnattingsbedrifter, der hensikten er å kartlegge miljøbelastningen og måle miljøgevinsten av tiltak.

GRIP hotell er også videreutviklet i et hefte om miljøledelse for hoteller og hotellkjeder, der det vises hvordan man kan oppnå sertifisering av internasjonale miljøstandarder (EMAS – EUs ordning for miljøstyring og miljørevisjon og ISO 14001-sertifisering). Her er sjekklister mer utførlige og kravspesifikasjonene mer forpliktende. Bedrifter som allerede er ISO-sertifiserte og EMAS-registrerte i industri og næringsliv, stiller miljøkrav til alle sine samarbeidspartnere, også innenfor reiselivet.

Også for det småskala reiselivet er det laget egne veiledere, som er bygget over samme lest som GRIP hotell. Det gjelder bl.a. tilrettelegging for sykkelsturisme, som anses å være et miljøvennlig turistprodukt. GRIP sykkelsturisme (REF) er utarbeidet i samarbeid med Syklistenes Landsforbund og utprøvd i prøveprosjekter på Jæren og i Vestfold. En veileder er også laget for campingplasser og hytteanlegg. Veilederen søker å bidra til at små bedrifter som har mindre ressurser, kan utvikle en miljøtenkning som gjennomsyrrer virksomheten. Også for reisemål (REF) er det utviklet egen veileder, som er myntet på destinasjonsselskap, reiselivslag, kommuner og andre som jobber med fellesoppgaver i næringen. Lofoten, Ulvik, Geilo, Rauland og Kristiansand er utvalgt som pilotreisemål, og heftet tar for seg et bredt spekter av tiltaksområder som overnatting og servering, aktiviteter, natur- og kulturbruk, transport, handel- og andre servicenæringer, estetikk, profil og informasjon.

3.8 Noen svenske erfaringer

3.8.1 Generelle prinsipper for bærekraftig reiselivsutvikling

Turistdelgationen har engasjert seg i arbeidet for en bærekraftig reiselivsutvikling i Sverige (Turistdelgationen 1998). Utgangspunktet er erkjennelsen av at verdier

går tapt dersom miljøet utnyttes for hardt i reiselivssammenheng. Aktørene i reiselivets ulike sektorer må derfor arbeide for å fremme en bærekraftig utvikling slik at verdier som sårbar kultur, fauna, flora og landskap ikke ødelegges.

Det kreves en bevisst strategi dersom turismen skal kunne utvikle seg på en langsiktig, bærekraftig måte både for bedrifter og samfunn. Reiselivet er et komplekst system med mange aktører, og bærekraftig utvikling forutsetter nært lokalt samvirke mellom alle tilbydere. Samvirke skal understreke hver enkelt bedrift eller organisasjon sitt ansvar for egen virksomhet og gjøre relasjonene til andre tydelige. Det kreves samvirke for å overvinne administrative og psykologiske grenser mellom den offentlige/ ideelle sektoren og den kommersielle sektoren. Langsiktighet er viktig – det kreves 3-5 års perspektiv med tanke på produktutvikling. Visjonene er:

- Samvirke i lokalt partnerskap med tydelig lederskap
- Kundebestemt, langsiktig og miljøtilpasset produktutvikling
- Turisme skal være en samarbeidsnæring
- Miljøprogram skal innføres for hver delbransje og alle enkeltforetak

Selv om de ulike delene av reiselivsnæringen har forskjellig karakter, er det en del felles problematikk: Hver bedrift innen aktiviteter, overnatting, bespisning og transport kan påvirke sitt energiforbruk, vannforsyning, anvendelse av ikke-fornybart materiale, avfallshåndtering, varetransport etc.

Det fremheves i denne utredningen at miljøaspektene må bli en naturlig del av turismetviklingen innen ethvert område. Utviklingen skal forankres i lokalsamfunnet, og miljøaspektene skal veves inn på en naturlig måte blant alle leverandører og overvåkes av alle involverte. Hver bransje har et ansvar for å identifisere og løse de miljøproblemene som gjelder deres leveranser/ delområder. Bedriftene må sette mål for gjennomføringen og måle resultatene over tid. Kommunene og de statlige myndighetene må tydeliggjøre spillereglene for samspillet mellom samfunn, foretak og ideelle organisasjoner og for det enkelte individs utøvelse av turisme/ friluftsliv innen natur- og kulturområdene.

Bærekraftig reiselivsutvikling bygger videre på en del generelle prinsipper, som gjelder for alle næringsgrener:

- Forsiktighetsprinsippet: Tiltak for å beskytte miljøet kan vedtas allerede før det finnes bevis for at det foreligger noen trussel mot miljøet.
- Substitusjonsprinsippet: Farlige stoffer skal byttes mot mindre farlige om slike finnes.
- Beste teknikk-prinsippet (BAT): Miljøødeleggelse skal forhindres så langt det er mulig gjennom å anvende de beste tilpassede metoder.
- Prinsippet om at forurenser betaler (PPP): Kostnader ved miljøulempen skal bæres av dem som forvolder dem.
- Lokaliseringsprinsippet. Virksomheter og tiltak plasseres der hvor det er minst mulig miljøulempe.
- Integrasjonsprinsippet. Alle miljøaspekter skal integreres i alle beslutninger.

Avgrensning av reisemålet viktig og følger ikke alltid administrative grenser. Et lokalt partnerskap kan ses på som en ”sammensetningsindustri” for turisme, med det formål å skape lønnsomme bedrifter og økt sysselsetting, og som er forankret i lokalsamfunnet. Utviklingstiltakene må være konkrete og håndfaste, samt være målbare slik at de kan koples direkte til målsettingene.

Miljøkonsekvensbedømminger (MKB) anses som et adekvat instrument: Skader og ulemper for miljøet skal identifiseres. Det er åpenbart at ulike typer av turisme står i motsetning til hverandre og til naturvern hensynene. Et første tiltak er å skille aktivitetene i rom og tid. Slitasje på for eksempel myrer og engmyrer lar seg reparere fort, mens slitasje på lynchheier og sandjord etterlater mer varige spor. Det er lite kunnskap om hvorledes fauna påvirkes, men det vises til føre-vår-prinsippet. Det oppfordres til å bygge fugletårn og andre anordninger slik at dyrelivet kan iaktas uten å forstyrres.

3.8.2 Om allemannsretten

Høyesterett i Sverige har avgjort at det er mulig for både enkeltpersoner og grupper å utnytte allemannsretten for kommersielle formål – forutsatt at man holder seg innenfor allemannsrettens rammer. Alle kan altså bedrive kommersiell virksomhet i naturmiljøet, men mange aktører, svenske og utenlandske, driver uten nødvendig kunnskap og ansvar, og uten å bidra til det lokale næringslivet (Turistdelegationen 1998). Dette skaper problemer for de bofaste og for andre lokale næringsdrivende som baserer seg på de samme ressursene, foruten at det gir belastninger på naturen.

Naturvårdsverket har foreslått ”anmeldelsesplikt” til länsstyrelsen for foretak som utnytter allemannsrettsmark for sin virksomhet. I tillegg anbefales det at länsstyrelsen skal kunne utforme særskilte forskrifter for å dempe miljøulempene. Forslaget omfatter også ideelle organisasjoner. Det er kun miljøhensynene som skal telle i vurderingen – ikke for eksempel ulemper for grunneiere eller andre nærings-interesser. Innskrenkninger i allemannsretten skal altså bare kunne skje dersom det er en risiko for at selve naturgrunlaget påvirkes negativt. Allemannsretten skal ikke markedsføres som en fri rett i turismesammenheng.

Ifølge Naturvårdsverket er det videre erfaring for at problemene ofte er av lokal karakter, og at de kan løses gjennom bedre informasjon, planlegging og styring (Naturvårdsverket 1995). Forslagene innebærer bl a:

- Meldeplikt for næringsvirksomhet på ”allemannsrettsmark”
- Arrangøren kan bli pålagt å gjøre visse forebyggende tiltak for å hindre skade
- Når skade oppstår, så har i prinsippet arrangøren ansvaret
- Kommune/ länsstyrelse skal kunne opprette ”naturvårdsområde” eller ”strandkyddsbestämmelser” for å styre brukerne sterkere
- Undervisning i allemannsrett i skolene
- Turismemyndighetene får ansvaret for å utvikle utdanning i rettleiding i naturbruk, planlegging i naturturisme, informasjon om allemannsretten overfor utenlandske turister, miljømerking av turistarrangementer som benytter ”allemannsrettsmark”

- Respektive ”aktivitetsbransje” bør ta ansvaret for autorisering av egne foretak, der en skal legge spesiell vekt på at allemannsrettens prinsipper overholdes
- Utvikling av metodikk for friluftslivsplanlegging

Turistdelegationen (1998) anser å være et problem at tilgangen til svensk natur er gratis, og at få eller ingen inntekter fra for eksempel utenlandsk naturturisme i Sverige tilfaller grunneiere eller lokalsamfunnet. Også ideelle organisasjoner (med statsstøtte) som tilbyr aktiviteter/ arrangementer i svensk natur er en utfordring fordi de utkonkurrerer kommersielle tilbud og hindrer lokale næringsdrivende og grunneiere å utvikle lønnsomme naturbaserte turisttilbud.

Høyesterett har fastslått at allemannsretten gjelder så langt at den ikke skal medføre nevneverdig skade eller ulempe for eiendomsbesitteren eller annen rettighetshaver. Men hovedprinsippet er likevel retten til å utnytte land- og vannområder som eies av andre. Det er heller ikke noe hinder for at allemannsretten utnyttes kommersielt – tvert imot oppmuntres friluftslivet av Høyesterett. På tross av dette er det rimelig at grunneieren er inneforstått med naturbaserte turistaktiviteter, og derfor tidlig informeres om planer og opplegg. Et godt forhold til grunneieren kan forhindre konflikter og dermed forbedre turistopplevelsen. Avtaler mellom virksomheter og grunneiere bør derfor tilstrebes, der også økonomiske vilkår inngår. Dersom grunneieren medvirker, øker sannsynligheten for lokale inntekter og mer effektiv naturbeskyttelse. Det er viktig at grunneieren inngår i et lokalt partnerskap for reisemålsutvikling.

Et eksempel på dette er kanoturisme i Dalsland, der det er utviklet et unikt samarbeide mellom kommune, länsstyrelse, institusjoner, grunneiere, foreninger, foretak, politikere med mer. 140 leirplasser er bygget, utstyrt med miljøvennlige tørrtoaletter, ildsted og ved, verktøy med mer. Alt inspiseres, og det kreves inn en avgift, som er lovlig ettersom det er bygd opp små anlegg. Allemannsretten gjelder altså ikke på disse kvadratmeterne der leirplassene er plassert. I svensk politikk er det ikke rom for å ta avgifter for bruk av natur. Men dersom spesielle anlegg stilles til rådighet eller spesielle tjenester benyttes, kan man ta betaling (Sandell 1997).

Gjennom utvikling av mer foredlede produkter og tilbud om organiserte tilbud kan det være lettere å styre naturturismen, ifølge Turistdelegationen (1998). Man kan konsentrere aktivitetene til steder som er mindre problematiske, pluss at det er mulig å identifisere ansvaret dersom noe går galt. Det pekes også på at det bør være enkelt å få aksept for reguleringsystemer og prinsippet om brukerbetaling blant utlendinger, men at dette er en større utfordring blant svensker (80 % av brukerne av naturen er svensker). Utfordringen er å få en forståelse blant tilreisende for at man ikke bare må ta hensyn, men også legge igjen bidrag til områdets skjøtsel og dessuten bidra til å skape inntekter for lokalbefolkningen.

En økt foredling av turisttilbudet vil kunne gi:

- Økte inntekter for det lokale foretak
- Lokal sysselsetting

- Muligheter for å styre turismen for å unngå slitasje
- Midler som kan frigjøres for å ta vare på ressursene

Øko-turisme er en form for småskalaturisme som foregår i natur- og kulturmiljøer, med vidtrekkende miljøkrav. Den skal tjene den lokale økonomien og bidra til lokal utvikling. Ofte er oppleggene basert på små grupper, som deltar i en genuin naturopplevelse. Dette forutsetter et høyt kunnskapsinnhold blant turister og guider, og et sterkt engasjement og høy grad av ansvarlighet der miljøhensyn er innarbeidet i alle ledd. 2002 vil bli det internasjonale økoturismeåret, og da vil det bli lansert en sertifisering av svenske økoturismeprodukter av Svensk Ekoturismförening, som ble dannet i 1996 (Ekoturismföreningen 2001). Sertifisering og merking vil bli underlagt strenge kontroll- og kvalitetskrav.

Allemannsretten er en eldgammel rett i Sverige som er blitt bekreftet i ulike lover (Sandell 1995). Mange områder er vernet (nasjonalparker, strandsoner) for allmennhetens rekreasjonsformål. Sandell (1995) peker videre på at friluftslivet fremmer bevisstheten om å ta vare på natur. Slik er allemannsretten et virkemiddel for å nå konserveringsmål og oppnå miljøbevissthet, samtidig som forsvaret av denne retten er et viktig aspekt ved bevaring. Men landskapet trues av monokultur i jord- og skogbruket. Det er blitt vanskeligere å ta seg frem til fots (blant annet på grunn av mindre beiteland og mer tettplantet granskog av samme årgang). Dette fremmer monotone skogsområder med skarpe kanter i landskapet, og det er ingen gradvis overgang lenger fra bosetning til dyp skog. Mange landskapselementer (forekomster av dyr, trær, vann og landformer) er ikke i samsvar med naturgitte økologiske prosesser, men underlagt rasjonell menneskelig drift. Landskapet ”industrialiseres” – noe som i følge Sandell (1995) reduserer rekreasjonsverdien og betydningen av allemannsretten.

Sandell (1997) har også gitt en historisk oversikt over friluftslivets betingelser i Sverige, og finner at det synes å være en ulikhet i mental landskapsoppfatning mellom ulike kategorier av naturbrukere. For eksempel viser det seg at kanopadlere har en mer avgrenset oppfatning av ”villmark” enn motorbåtbrukere. Slik ”ser” altså ulike sosiale kategorier forekjellige ting når de forholder seg til det samme landskapet (offroadere, storskogeiere, småskogeiere, lokalbefolkning, friluftsutøvere, naturvernere, turistarrangører etc fortolker med andre ord landskapet ulikt).

Det er mulig å bruke tre hovedtyper av landskapstilpasning (Sandell 1998A):

- 1) ”Fabrikk”, som er preget av spesialisering/ storskala utnyttning av naturressursene. Her inngår også manipulativ bruk av landskaper for rekreasjonsformål.
- 2) ”Hembygd”, som er næringstilpasning til ressursgrunnlaget i små lokalsamfunn.
- 3) ”Museum”, der natur- eller kultureller landskapselementer vernes, besøkes og betraktes

Under 1 er friluftslivets utøvelse orientert mot aktiviteten som sådan i spesielle områder, og utstyr og organisasjoner er etablert for spesialiserte utendørsaktiviteter. Lange reiser og tung bruk av materielle ressurser er ofte en del av dette konseptet. Landskapet er en fabrikk for produksjon av opplevelser.

Under 2 inngår lokal ressursutnyttelse, og friluftsliv er en av mange integrerte aspekter i lokalsamfunnet (tradisjonell jakt og fiske er eksepler på dette). Her er mange lokalt forankrede naturorienterte aktiviteter (bl a øko-turisme).

Under 3 inngår opplevelser uten noen dypere lokal integrasjon: Landskapet er som et museum, slik det er tenkt å være i nasjonalparker og andre vernede områder.

Pkt 1 driver frem et stort forbruk av fossilt drivstoff, dessuten brytes sammenhengen mellom aktiviteten og deres opprinnelige kontekst. Dette fremmer funksjonell spesialisering i folks forhold til natur. Pkt 3 er også et problem og forutsetter avgrensning av spesielle rekreasjonsområder etc. Dette er designet for urbane gjester som er på midlertidig besøk og som ikke tar i bruk naturen på en aktiv måte (kun betraktere). I følge Sandell (1998A) vil lokalbefolkningen ofte motsette seg både fabrikk- og museumspektivet på natur.

I Sverige ble allmennhetens friluftsinnteresser beskyttet på et tidlig tidspunkt som resultat av aktiv sosialdemokratisk friluftspolitikk – alt i 1938 kom en lov om regulering av bygging i strandsonen. På 60-tallet la planleggingen av naturlandskapet i Sverige vekt på samfunnets samlede nyttiggjøring av landskapet. Ulike interesser skulle tilgodeses gjennom klassifisering, prioritering og plan-dokumenter. I 1975 ble 25 såkalte ”primära rekreasjonsområden” utpekt. Staten har overtatt ansvaret for 480 mil merkede stier i fjellet, og friluftslivet ses etter hvert på som et planleggingsobjekt innenfor rammen av et høyt utviklet velferdssamfunn. 1990-tallet er preget av mobilitetssamfunnets biologiske, kommersielle og kulturelle mangfold, der flerbrukstanken og biologisk mangfold ser ut til å vinne terreng (Sandell 1997).

Ferdselsretten var i pionertiden selvvinnlysende; man spurte aldri om retten til å krysse andres grunn eller vann. Dette skyldes bl a det tidlige friluftslivets kobling til akademiske yrker og overklasse, at områdene var tynt befolkede, og ikke minst et nasjonalromantisk farget og positivt grunnsyn på relasjonene til lokalbefolkningen som samspilte med det kommersielle mellomværendet vedrørende vegvisning, mat og losji. Tradisjonen var preget av nasjonalromantisk stemning og etnografisk begeistring for det forsvinnende før-industrielle samfunnets mennesker, redskaper og kunnskaper. Det fremvoksende friluftslandskapet er allerede fra starten av allment tilgjengelig, og allemannsretten er en fundamental del av kulturhistorien. Friluftslandskapet vokser fram som et resultat av industrialisering og spesialisering: Man skiller arbeidet fra fritid, og man skiller landskap for vareproduksjon fra landskap for opplevelseskonsum (Sandell 1997).

Ved etablering av nasjonalparker finnes spenninger mellom riksinteresser og lokale interesser; mellom rekreasjonsinteresser med ønsker om stillhet og naturvern, produksjonsinteresser (skogbruk, vannkraft) og aktive, mekaniserte rekreasjonsinteresser knyttet til bruk av snøscooter, etablerte jakt- og fiskeinteresser etc. Sandell (1998B) mener at den tiltakende kommersialiseringen av naturopplevelsene og naturturismens økte betydning innebærer en aksentuering av kjente allemannsrettsrelaterte konflikter mellom grunneiere, turistentrepenører og ideelle friluftslivsinteresser.

Hultkranz og Mortazavi (1998) har fokusert på reguleringsmekanismer for snøscooterkjøring, som anses å være et vesentlig miljøproblem i Sverige. I Sverige har man lov å kjøre off-road og off-route så lenge det finnes noe is eller snø på bakken (unntatt i noen nærmere bestemte områder). Det fantes i følge artikkelen på dette tidspunktet 150.000 slike kjøretøyer i Sverige, 80.000 i Finland og 40-45.000 i Norge. I Finland må man ha grunneiers tillatelse. I Norge er dette forbudt for rekreasjonsformål – bortsett fra i Finnmark og i enkelte kommuner i Troms på gitte traseer som grunneiere har gitt samtykke til. I Sverige prioriteres altså snøscooterkjørerne, i Finland grunneiere og i Norge tredje part (andre rekreasjonsutøvere). Det pekes på at denne trafikken har en rekke miljøulemper.

Forfatterne ser et behov for et nytt og mer effektivt forvaltningsregime i Sverige for å få denne motoriserte ferdsele under kontroll, og de mener at en forandring fra et prinsipp om fri adgang til felles eiendomsforvaltning vil være en løsning. Konklusjonen deres er at private grunneiere bør utstede lisenser, ta seg betalt og beholde pengene og overvåke brudd på regler (hvor myndighetene innkrever bøter), fordi grunneiere da vil ha sterkere incentiver for effektiv innkreving av lisensavgifter (Hultkranz and Mortazavi 1998).

Referanser

- Direktoratet for naturforvaltning 1991
Ute-informasjon i naturvern-, friluftslivs- og kulturminneområder. DN-håndbok 2 1991. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for naturforvaltning 1993
Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv. DN-håndbok 3 1993. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for naturforvaltning 1994
Forvaltningsplan for innlandsfisk. DN-rapport 1994 – 3. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for naturforvaltning 1995
Allmennhetens adgang til jakt og fiske på statsgrunn. Gjennomgang av lovgrunnlag, forskrifter og forvaltningspraksis. DN-notat 1995-8, Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for naturforvaltning 1996A
Forslag til revidert handlingsplan for friluftsliv mot år 2000. DN-rapport nr 5 1996. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for naturforvaltning 1996B
Plan for tiltak i nasjonalparker 1997 – 2001. DN-rapport 1996-6. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for naturforvaltning 1996C
Forvaltning av nasjonalparker. DN-rapport nr 1996-3. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for naturforvaltning 1997
Naturforvaltning i kommunene – en oppslagsbok. DN- håndbok 12 1997. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for naturforvaltning 2001
Lover og forskrifter. www.dirnat.no
- Ekoturismforeningen 2001
Information. www.ekoturism.org
- Emmelin, Lars og Terje Kleven 1999
A Paradigm of Environmental Bureaucracy? Attitudes, thought styles and world views in the Norwegian environmental administration. NIBRs Pluss Series 5-1999. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Glosvik, Øyvind 1996A
Den lokale dimensjonen i norsk nasjonalparkpolitikk. MILKOM notat 6/96. Oslo: Norges forskningsråd/ Norsk institutt for by- og regionforskning
- Glosvik, Øyvind 1996B
Kommunen og nasjonalparken. Nore og Uvdal som dømme. MILKOM notat 2/96. Oslo: Norges forskningsråd/ Norsk institutt for by- og regionforskning

- Glosvik, Øyvind 1996C
Sektorar og naturverdiar. Om økonomiske sektorar og synet på naturverdiar.
MILKOM notat 4/96. Oslo: Norges forskningsråd/ Norsk institutt for by- og regionforskning
- GRIP 1995
GRIP hotell. Oslo
- GRIP Senter 2001
Om Grip reiseliv. www.grip.no/Reiseliv/Omgripreiseliv.htm.
- Grønnevet, Kjell et al, 1996
Reiseliv, natur og miljø. Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Nærings- og energidepartementet
- Gunn, Clare 1994
Tourism planning: basics, concepts, cases. New York
- Hagen, Per N 1995
Kommersiell utnytting av utmark - muligheter og trusler. I Direktoratet for naturforvaltning: *Friluftsliv for alle*. Referat fra landskonferanse om friluftsliv. Bergen 3.-5.mai 1995. DN-notat 1995-11. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Hansen, Stein Lier 1995
Allemannsretten. Status pr Naturvernåret 1995, og hva blir utfordringene fremover? I Direktoratet for naturforvaltning: *Friluftsliv for alle*. Referat fra landskonferanse om friluftsliv. Bergen 3.-5.mai 1995. DN-notat 1995-11. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Hauger, Tore (red.) 1991
Stier, løyper og turveier. Håndbok i planlegging, sikring, opparbeiding og drift.
Kulturdepartementet – Idrettsavdelingen. Direktoratet for naturforvaltning, Oslo/ Trondheim: Universitetsforlaget
- Haukeland, Jan Vidar og Arvid Viken, 1997
Miljø og turisme – et dilemma. I J.K.S. Jacobsen og A. Viken (red.) *Turisme: Fenomen og næring.* Oslo: Universitetsforlaget
- Hovik, Sissel 1995
Lokalpolitiske miljøholdninger: Presentasjon av surveyundersøkelse blant et utvalg kommunepolitikere. MILKOM notat 6/95. Oslo: Norges forskningsråd/ Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hultkranz, Lars and Reza Mortazavi 1998
Landowner participation in the regulation of outdoor recreation. Tourism Economics, 1998, 4 (1), 33 – 49.
- Husby, Stig Roar 1991
Konsekvensutredninger. I M. Kielland (red.) *Konsekvensutredninger.* Referat fra kurs 26.-29. november 1990. DN-notat 1991-2. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Inskeep, Edward 1991
Tourism planning: an integrated and sustainable development approach. New York: John Wiley
- Jacobsen, Jens Kristian Steen 1997
Turismeattraksjoner. TØI rapport 357/1997. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Kaltenborn, Bjørn og Odd I Vistad 1993
Allemannsrett og allmenningsretter: Utmarksforvaltning, konflikter og næringsutvikling i norske bygder. ØF-notat 13/1995. Lillehammer.

- Kaltenborn, Bjørn, Gønez, Geir og Odd I Vistad 1993
På tur i fellesskapet: Mulige virkninger av EØS og EU på den norske allemannsretten: ØF-rapport 25/1995. Lillehammer.
- Kaltenborn, Bjørn, Haaland, Hanne og Klas Sandell 2001
The Public Right of Access – Some Challenges to Sustainable Tourism Development in Scandinavia. Journal of Sustainable Tourism. Vol. 9, no. 5, pp 417-433
- Kommunal og regionaldepartementet 2001
Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling. Storingsmelding nr 31 (2000-2001)
- Leknes, Einar 1996
Grønn turisme – plansystemets muligheter for å samordne hensyn til reiseliv, natur og miljø. Arbeidsnotat RF-95/361. Stavanger: Rogalandforskning
- Matisen, Unn 1991
Konsekvensutredninger. I M. Kielland (red.) *Konsekvensutredninger.* Referat fra kurs 26.-29. november 1990. DN-notat 1991-2. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- Miljøverndepartementet 1989
Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonenes rapport. Storingsmelding nr 46 (1988-1989)
- Miljøverndepartementet 1991
Deltakelse og innflytelse - om medvirkning i kommunal planlegging. Veileder. T-862
- Miljøverndepartementet 1992
Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Stortingsmelding nr. 62 (1991 – 92)
- Miljøverndepartementet 1997
Om lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16. Rundskriv T-6/97
- Miljøverndepartementet 2000
Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Storingsmelding nr 8 (1999 - 2000)
- Miljøverndepartementet 2001A
Friluftsliv. Storingsmelding nr 39 (2000-2001)
- Miljøverndepartementet 2001B
Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Storingsmelding nr 8 (2000-2001)
- Miljøverndepartementet 2001C
Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. NOU 2001:7 (Planlovutvalget)
- Møyner, Kari 1994
Gamle veger og vegfar. Bruk – vern – vedlikehold. DN-håndbok nr 5 1994. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Naturvårdsverket 1995
Allemannsretten och kommersen. Rapport 4446, Solna, Sverige
- Pigram, John J. 1992
Alternative tourism: Tourism and sustainable resource management. In V. L. Smith og W. R. Eadington (red.) *Tourism alternatives: potentials and problems in the development of tourism.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press

- Reitan, Jorunn 1994
Naturvern - Friluftliv - Turisme: Konflikter i planlegging og forvaltning. NIBR Rapport 1994:19. Oslo
- Sandell, Klas 1995
Access to the "North" - But to What and for Whom? Public access in the Swedish Countryside and the Case of a Proposed National Park in the Kiruna Mountains. In C. M. Hall og M. E. Johnston (red.) *Polar Tourism: Tourism of in the Arctic and Antarctic Regions*, pp 131-145. Chichester: John Wiley and Sons
- Sandell, Klas 1997
Naturkontakt och allemansrätt: Om friluftslivets naturmöte och friluftslandskapets tillgänglighet i Sverige 1880 - 2000. Svensk Geografisk Årbok 1997
- Sandell, Klas 1998A
Reservatsdilemman. Nationalparker, allemansrätt och naturturism – hot, möjligheter och mönster. (Prosjektbeskrivning.) Högskolan i Örebro/ Umeå Universitet
- Sandell, Klas 1998B
The Public Access Dilemma. The Specialization of Landscape and the Challenge of Sustainability in Outdoor Recreation. I L. A. Sandberg og S. Sörlin (eds.) *Sustainability the Challenge. People, Power and the Environment*. London: Black Rose Books
- Sigstadstø, Per Erik 1995
Utredning om det lovverk og de forskrifter som regulerer og eventuelt begrenser allmennhetenes adgang til jakt og fiske på statsgrunn. Vedlegg i Direktoratet for naturforvaltning: *Allmennhetens adgang til jakt og fiske på statsgrunn. Gjennomgang av lovgrunnlag, forskrifter og forvaltningspraksis*. DN- notat 1995 – 8. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Soland, Hilde (red.) 1991
Friluftsområder sikret ved statlige midler 1958 - 1990. DN-rapport nr 1 1991. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Steinsholt, H 1990
"Allemansretten " i et internasjonalt perspektiv. Er den unik for Sverige og Norge? Konferansepaper fra Nordisk vinterrekreasjon i natur", Östersund 13. – 15 mars 1990. KOMMIT, Universitetet i Trondheim
- Turistdelegationen 1998
Hållbar utveckling i svensk turistnäring. Stockholm
- Urry, John 1990
The Tourist Gaze. London: Sage
- Vistad, Odd I. og Marit Vorkinn 1995
Naturturisme og naturforvaltning: Resultater fra et forskningsprosjekt. NINA- NIKU. Trondheim
- Vistad, Odd I. og Pelle J. Engesæter 1996
Reiseliv og naturbruk. Om reguleringsbehov og styringstiltak. ØF-rapport nr. 07/1996. Lillehammer
- Aas, Øystein og Marit Vorkinn 1991
Holdninger til fire tiltak som øker tilgjengeligheten til naturattraksjoner – en intervjuundersøkelse blant turister i Briksdalen, Nordfjord. NINA forskningsrapport 21: 1-33. Trondheim