

## Sammendrag

# Mer bærekraftig cruiseturisme

## Framtidsskisser for cruiseutvikling på Vestlandet

TØI rapport 1686/2019

Forfattere: Petter Dybedal og Jens Kr. Steen Jacobsen

Oslo 2019 45 sider

*På mellomlang sikt vil det være vanskelig å oppnå vesentlig mer bærekraftig cruiseturisme på Vestlandet, om bærekraft skal inkludere lave utslipp til vann og luft samt være innenfor tålegrensene til lokal befolkning, næringsaktører og besøkende på anløpsstedene. Cruise som ferieform gir betydelige utslipp av klimagasser og anløp av store cruiseskip har fortrengningseffekter for en del næringsaktører som betjener andre typer turister og lokal befolkning.*

*Det er usikkert hvordan cruiserederiene vil tilpasse seg mulige endringer i institusjonelle beskrankninger som krav om nullutslipp i verdensarvfjordene, utslippsrelatert avgiftsdifferensiering i havnene samt begrensninger i antall cruisepassasjerer per dag. For eksempel vil landstrøm kun være aktuelt i de større byhavnene. Rederienes tilpassinger til nye krav i Norge vil avhenge av om slike krav også gjøres gjeldende innen EU og/eller globalt. Cruiserederiene er kjent for å ha stor forhandlingsmakt og terskelen er lav for å flytte skip til andre regioner dersom det er mer lønnsomt og/eller tjenelig på andre måter.*

*I flere havner vil det være ledig kapasitet på mange dager og en del av cruiserederienes ruteopplegg er trolig fleksible nok til at ønsket spredning av anløp er mulig uten at den samlede trafikken må reduseres. Forventet vekst (TØIs prognoser) vil imidlertid bare delvis kunne absorberes. For eksempel vil kravet om maksimalt 8 000 passasjerer per dag i Bergen være umulig å imotekomme i en situasjon med 60 prosent samlet vekst i antall cruiseturister fram til 2040. Det synes også uklart i hvilken grad turistene og rederiene vil ønske cruise som ikke inkluderer primære attraksjoner som Bergen og Geiranger.*

## Sterk vekst gir utfordringer

Cruisetrafikken i Norge har vokst betydelig siden årtusenskiftet. Antall havner med cruiseanløp har økt en del, mens passasjerantallet i havnene har økt formidabelt. Mens det i 1993 var 29 havner med minst ett cruiseanløp, var det 39 havner i 2018. Cruisetrafikken til Norge, målt i antall cruiseturister per år, ble firedoblet på mindre enn 20 år, fra 200 000 i 2000 til tett oppunder 800 000 i 2018. Antall cruiseanløp per år i norske havner økte fra cirka 1 200 i 2000 til 2 150 i 2018. To tredeler av veksten i antall cruiseturister kan tilskrives større skip, mens en tredel skyldes flere cruise. Veksten i cruisetrafikken i Norge er hovedsakelig kommet på Vestlandet, spesielt i byene her.

Ut fra cruiseutviklingen globalt, i Europa og i Norge samt ut fra ulike globale prognoser for økonomisk vekst (OECD), internasjonal turisme (UNWTO) og cruisetrafikk (Cruise Lines International Association – CLIA) har TØI utarbeidet cruiseprognoser for Norge som helhet basert på årlige vekstrater i prosent. Prognosene gir anslag for antall cruiseturister i tre basisvarianter: stagnasjon/lavt estimat: 0,3 prosent årlig vekst; basisalternativ: 1,5 prosent årlig vekst; høyt estimat: 2,5 prosent årlig vekst. Prognosene for Vestlandet antyder at fra 2018 til 2040 vil antallet cruiseanløp i vestlandsbyene øke fra 741 til anslagsvis 930–1 000. I de øvrige havnene på Vestlandet vil antallet anløp øke fra cirka 650 til et sted mellom 670 og 720. Fortsatt sterk økning i passasjerkapasitet per skip antas å medvirke til

at antallet cruiseturister til Vestlandet vil øke fra rundt 625 000 i 2017 til nær 1 000 000 i 2040 (kombinasjon av grunnestimat og høyt estimat).

Veksten i cruisetrafikken har reist spørsmål om hvorvidt og hvordan trafikken bør reguleres, for eksempel gjennom restriksjoner. Kunnskap om fordeling av cruiseskip og turister i tid og rom og hvilke faktorer som styrer dette bildet er nødvendige forutsetninger for å forstå hvordan cruisetrafikken på Vestlandet kan komme til å se ut i de kommende årene – fram mot 2040.

## Mulig omfordeling i tid og rom av cruise på Vestlandet

Rene vestlandscruise utgjorde i 2017 nesten to tredeler av alle cruise med anløp på Vestlandet og om lag halvparten av alle cruise i Norge. Cruise med kombinasjoner av havner på Vestlandet og i Nord-Norge utgjorde 28 prosent. Disse cruisene var gjennomgående lengre enn rene vestlandscruise og inkluderte i noen tilfeller også Svalbard. De fleste norges cruisene starter og avsluttes i utenlandsk havn, mens noen få starter og/eller avsluttes i Bergen.

På Vestlandet er Bergen tradisjonelt den primære byhavnen, mens Geiranger og Flåm kan regnes som primære distriktshavner eller «landskapshavner». I praksis impliserer imidlertid cruisereiser til Norge et langt videre destinasjonshierarki, som også består av hjemmehavner/snuhavner som Hamburg, Kiel, Rotterdam, Southampton, nordnorske og arktiske havner, atlanterhavshavner (Shetland, Island, Færøyene), «skagerakhavner» (som Kristiansand, Skagen, Oslo, Göteborg) samt østersjøhavner (inkludert København).

Selv om antall anløp har vokst raskest i Ålesund og Stavanger, er det begrenset i hvilken grad rederiene forventes å bruke Ålesund eller Stavanger som primærhavn i stedet for Bergen. I 2017 hadde Bergen fortsatt anløp av 83 prosent av alle cruise som var innom Vestlandet. Av de resterende var det ti prosent som anløp Stavanger, men ikke Ålesund (eller Bergen). Bare én prosent (tre cruise) anløp Ålesund uten også å anløpe Stavanger (eller Bergen). Stavanger som anløpshavn er først og fremst knyttet til rene vestlandscruise. Ålesund inngår i nær en tredel av rene vestlandscruise og i halvparten av cruise som kombinerer Vestlandet og Nord-Norge.

Blant landskapshavnene er ikoniske Geiranger og Flåm de primære anløpsstedene for cruise, men trafikken her har vist tegn til stagnasjon siden 2014. Blant distriktshavnene har Eidfjord og Olden økt mest fram mot 2018. Det synes begrenset hvor aktuelt det kan være å omfordele trafikk fra Geiranger og Flåm til for eksempel Olden og Eidfjord. Til sammen 316 av 370 cruise på Vestlandet var innom minst ett av anløpsstedene Geiranger, Flåm, Olden eller Eidfjord. Anløp i Geiranger og/eller Flåm utgjorde 258 av 316 cruise i 2017. Av 58 resterende cruise hadde 35 anløp kun i Eidfjord og 20 anløp kun i Olden, mens tre var innom begge disse stedene. Geiranger er bortimot enerådende blant disse fire havnene når det gjelder cruise som kombinerer Vestlandet og Nord-Norge. De andre landskapshavnene inngår til en viss grad i slike cruise, men stort sett bare når Geiranger også er med.

Stavanger har jevnest besøksmønster blant byhavnene, med like mye trafikk i mai som i juni og litt flere anløp i juli og august. Bergen har lite trafikk i mai og omtrent jevnstore antall anløp i juni, juli og august. Ålesund har størst andel av trafikken i juni og juli. Landskapshavnene har ulike anløpsmønstre. Geiranger hadde i 2017 flest anløp i juni og en god del i juli. Flåm hadde også flest anløp i juni, men en jevnere sommertrafikk enn Geiranger. Olden hadde om lag like mye trafikk per måned i juni, juli og august, mens Eidfjord hadde flest anløp i august.

Det ser ut til å være få muligheter til å spre trafikken jevnere utover året, da andelen anløp i lavsesong har økt lite i forhold til veksten i sommersesongen.

I alle havnene utenom Bergen er det relativt mange sommerdager uten cruiseanløp. I de fleste distriktshavnene (utenom Geiranger) er det på mange sommerdager relativt god plass til flere anløp og dermed prinsipielt mulig å spre trafikken. Samtidig er det slik at hovedtyngden av sommercruise med snuhavn utenfor Norge starter i helger, og vestlandsanløpene skjer dermed stort sett på hverdager, hovedsakelig fra tirsdag til fredag. Teoretisk lar det seg gjøre å fordele sommeranløpene slik at det blir maksimalt tre anløp per dag i hver havn (eller maksimalt 5 000 passasjerer per dag). Men med daglige maksimumsgrenser vil det imidlertid være relativt lite rom for vekst i antall anløp eller antall passasjerer.

## **Økt trafikk kan redusere anløpsstedenes attraktivitet**

Tilstrømmingen til vestlandsfjordene er særlig knyttet til interesse for ikoniske landskap. Videre er historiske bysentre populære attraksjoner. Vestlandet omfatter flere steder/områder som er internasjonalt berømte, blant annet fordi de er inkludert i UNESCOs verdensarvliste, men også fordi de er iøynefallende og fotogene og gir bilder som egner seg til turismepromosjon og til å briljere med på sosiale medier. For cruiserederierne er det ofte viktig å inkludere slike ikoniske steder i en reiserute. Foretrukne anløp for cruiserederierne er imidlertid ikke bare berømte steder; det må også være ekskursjonsmuligheter. Cruise er i praksis to markeder; ett konkurranseutsatt for billettsalg og ett monopolistisk etter at passasjerene er kommet om bord på skipet. En betydelig del av rederienes inntekter er knyttet til deres arrangementer ved anløpsstedene. På Vestlandet gjelder dette spesielt landarrangementer som inkluderer et transportelement.

Med steders berømmelse følger gjerne flere besøkende. En god del fritidsreisende verdsetter folkeliv på stedene de er innom, men mange besøkende kan også ha negative effekter. Overturisme og trengsel kan innebære lavere attraksjonsverdi for en god del turister på ikoniske steder med cruiseanløp, både i fjordene og historiske bysentre. Den positive effekten av mange besøkende er knyttet til at mennesker er sosiale individer og kan ha glede av å se og interagere med andre. Den negative effekten av trengsel henger sammen med ønsket om en viss avstand til andre for å føle trygghet og unngå stress. Resultatene av en spørreundersøkelse på fire steder med cruiseanløp og mange andre turister tyder på at i Stavanger, Flåm og Geiranger er de negative effektene av trengsel sterkere enn de positive. I Bergen var derimot de positive effektene av trengsel litt sterkere enn de negative.

## **Framtidas cruise påvirkes sterkest av institusjonelle restriksjoner**

Ved siden av restriksjoner knyttet til faktisk kapasitetsmangel og tiltak for å redusere trengsel og liknende (for eksempel tak på antall passasjerer per dag), vil institusjonelle restriksjoner i form av utslippskrav og avgiftsregimer kunne legge sterke føringer for framtidens cruisetrafikk til Vestlandet.

Institusjonelle faktorer omfatter for eksempel avgiftsregimer, innskrenkninger i havneareal for cruise fart og utslippsbegrensninger. På kort sikt omfatter dette restriksjoner for utslipp til luft og vann (drivstoffkrav, avgassrensing, landstrøm), endrede avgiftsregimer for utslipp, losing/farledsbruk, sikkerhet, havneavgifter og liknende (inkludert miljødifferensierte havneavgifter) samt mulig passasjer-/miljøavgift for cruise. Et relativt nytt verktøy (Environmental Port Index – EPI) klassifiserer alle skip ut fra deres

miljøavtrykk og vil danne grunnlag for differensierte havneavgifter. EPI-graderte anløps- og havneavgifter innføres i de fleste vestlandshavnene fra 2019. Videre innfører Bergen i 2019 et nytt reservasjonssystem for cruiseskip, som innebærer at havnevesenet skal kunne prioritere skip som kan benytte landstrøm og/eller har lavt utslippsnivå.

Stortinget har vedtatt at det skal være nullutslipp i verdensarvfjordene (Nærøyfjorden og Geirangerfjorden) innen 2026. På mellomlang sikt vil dette trolig være den mest dramatiske mulige endringen for cruise på Vestlandet, da svært få av dagens større cruiseskip kan tilfredsstillende krav om (periodisk) nullutslipp til luft og vann. Et slikt forbud vil innebære at anløp i Flåm og Geiranger bortfaller for omtrent alle nåværende cruiseskip.

Slike restriksjoner vil gjøre det dyrere og vanskeligere å anløpe landsdelens havner og man vet ikke i hvilken grad cruiserederiene kan velte kostnadsøkninger over på kundene.

Hvordan rederiene vil tilpasse seg slike nye krav i Norge, vil avhenge av om slike krav også gjøres gjeldende innen EU og/eller globalt. Cruiserederiene er kjent for å ha stor forhandlingsmakt og terskelen synes lav for å flytte skip til andre regioner dersom det er mer lønnsomt og/eller tjenlig på andre måter. Terskelen synes tilsvarende høy for ombygging av skip for å tilfredsstillende krav i cruiseregioner som globalt sett er relativt marginale.

## To framtidsskisser

To fremtidsskisser (mini-scenarioer) illustrerer hvordan avgiftsregimer og andre institusjonelle restriksjoner kan innvirke på cruise på Vestlandet. I den ene framtidsskissen antas det at de verste forurenserne stiller bakerst i køen i havnene og at de fleste rederiene da gir opp Vestlandet. Det blir få cruiseanløp de fleste steder og verdensarvfjordene trafikkeres bare av lokale elektriske utfluktsbåter. Det blir et betydelig inntektsbortfall for havnene, en del lokale bussoperatører, attraksjonsbedrifter og souvenirutsalg. For individuelle turister blir det mer attraktivt med færre trafikktopper og roligere stemning. Store deler lokalbefolkningen er fornøyd med at dominerende og forurensende cruiseskip er borte, selv om noen savner folkeliv på sommerdager med få andre feriegjester.

I den andre framtidsskissen antas det at flere cruiserederier gradvis tilpasser seg norske reguleringer, da de regner med en tilsvarende utvikling innenfor EU. Cruisetrafikken forskyves fra verdensarvfjordene til ytre kystområder og Hardangerfjorden. Større og nyere skip gir flere dager med maksimal kapasitet i havnene. Lokal forurensning (utslipp til luft) reduseres i flere byer, da EU-kravet om landstrøm (fra 2025) blir innfridd også andre steder enn i Bergen. Da grunnprisen for cruise blir høyere, blir det færre ekskursions og rederiene får flere inntekter fra egne guider og eget utstyr for aktiviteter ved anløpsstedene. Flere bemidlede cruisepassasjerer gir økt omsetning for en del butikker og serveringssteder. På anløpsstedene blir det mer trengsel med større skip og mange passasjerer som ikke drar på utflukter. I Flåm blir det fortsatt et yrende folkeliv med mange ankomster med jernbane og på vei. Geiranger får færre besøkende, men slipper forurensende skip på fjorden. Individuelle turister som søker landskapsopplevelser uten for mange forstyrrende elementer finner seg bedre til rette på store deler av Vestlandet.