

## Kapittel 9

# TURISME, NATURRESSURSER OG GRUNNRENTESKATT

*Arvid Viken*

Turisme er en næring hvor naturressursene vises fram og beundres, men ofte uten at det er tale om et reelt forbruk. Etter at turisten har vært der, er ressursen som regel like hel og kan selges på nytt. Men ikke alltid. Deler av turismen bruker naturen som arena for selvrealiserende aktiviteter, aktiviteter som ofte representerer en viss slitasje, av og til også trengsel, og hvor inntektene kan være store. Generelt i turismen er imidlertid inntektene begrensede, og det er langt mellom tilfellene hvor det tas ut betydelig grunnrente. Men det skjer, som for eksempel på Nordkapp. Kapitlet drøfter grunnrenteproblematikken i turismen og anbefaler at man innfører en beskatning der det skapes superprofitt, også i denne sektoren.

## Innledning

Skattlegging av turister og reiselivsnæringa er et tema både i den offentlige debatten og i akademia. Det synes å være allment akseptert at turisme eller reiseliv er næring og skal skattlegges på linje med andre næringer, og dessuten betaler turistene moms som alle andre. Spørsmålet som jevnlig reises, er om dette er nok. Det er særlig to debatter som pågår. Den ene, som media er opptatt av, dreier seg om ikke de utenlandske turistene bør betale en skatt eller avgift for å benytte seg av «vår» infrastruktur. Argumentet legitimeres med at turistene representerer en ekstrabelastning, omtalt som

en sosial kostnad for dem som bor der, og som en «negativ eksternalitet».<sup>1</sup> Turistene kan betale fellesskapet på mange måter, for eksempel gjennom avgift på overnatting eller en avgift på å komme inn i et land eller bestemte geografiske områder, eller man kan skattlegge bedriftene som betjener turistene. Den andre debatten, som bare sporadisk dukker opp, er knyttet til at turisme er ressursbasert forrentning som bør beskattes som sådan. Reiselivet er en storforbruker både av natur, kultur og infrastruktur. Reiselivsnæringa preger mange steder det offentlig rom, men betaler ikke noe ekstra for det, ei heller i de relativt få tilfellene hvor profitten er spesielt høy, såkalt superprofitt.

Nepal og Kumar Nepal<sup>2</sup> har gjort en studie av slik beskatning i seks av de store turistlandene i verden. De har alle en eller annen form for beskatning eller avgiftsbelastning av turister. Vanligst er en avgift på overnatting som overnattingsstedet krever inn, fra 0,5 til 5,0 euro per natt, men noe mer i ekstra belastede byer, som Salzburg og Roma (10 euro). Slike avgifter er kjent som kurtax (for eksempel i Østerrike). I Tyskland brukes benevelser som kulturskatt og sengeavgift. I flere land kalles det kort og godt turistskatt (Kroatia, Hellas, Portugal). I USA er slike avgifter også vanlige, men varierer i form og innhold mellom statene, mens Kina ifølge forfatterne ikke har systemer for dette (ibid.). Begrunnelsene for ordningene varierer, som ikke å belaste lokalsamfunnene, unngå overturisme eller i alle fall dele kostnadene ved den, eller mer som bidrag til samfunnet og finansiering av ulike former for regulering. Artikkelen nevner ikke grunnrentebeskatning. Det er altså et perifert tema eller perspektiv i debatten internasjonalt, men har vært et tema i norsk sammenheng i flere næringer, for eksempel når det gjelder turismen på Nordkapp.<sup>3</sup>

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvorfor en grunnrenteskatt kan være aktuelt for norsk turisme. Kapitlet er ikke basert på en undersøkelse av hva reiselivet eller andre mener, men er en gjennomgang av argumenter for og imot en slik beskatning, basert på offentlige og akademiske diskurser. Først skal vi se på reiselivet som en naturressursbasert og grunnrenteskapende næring som tjener pengene sine på en naturressursbasert produksjon. Dernest skal vi se på noen spesielle trekk ved reiselivet, som

---

<sup>1</sup> Nepal, R. og Kumar Nepal, S.K. «Managing overtourism through economic taxation: policy lessons from five countries.» I *Tourism Geographies*, årg. 23 (2019): 1094–1115.

<sup>2</sup> Nepal og Nepal, ibid.

<sup>3</sup> Holmgren, H. og Lindkvist, K.B. «Resource management regimes and innovation in peripheral nature-based tourism: The case of North Cape tourism and sea-fishing tourism.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, årg. 70 (2016): 203–215.

produksjon og konsum av steder, offentlige rom og naturelementer, turistbasert trengsel – overturisme, samt hvordan turismen setter allemannsretten på spill. I et eget avsnitt skal vi ta opp forholdet mellom stat, styring og naturbasert turisme og i et annet eksplisitt drøfte skatteproblematikken knyttet til reiselivet. Mot slutten diskuteres samfunnets forpliktelser overfor reisende og hvorvidt reiselivet har sosiale forpliktelser og trenger sosial aksept for sin virksomhet. Konklusjonen tar opp et prinsipp for tettere kopling mellom feltet og samfunnet og foreslår at næringa ser nærmere på dette.

## Turisme og naturressurser, fellesgoder og grunnrente

Natur er i utgangspunktet både en nøytral benevnelse og et uttrykk for en verdi i seg selv. Føyer man til «ressurs», blir naturen verdsatt i henhold til andre verdier og vurderingskriterier. Stort sett betyr «naturressurs» at man ser for seg at naturen skal gi grunnlag for forretningsdrift og næring. Det er naturlig at det er slik, det er i naturen at vi finner mat og mineraler til produksjon av redskaper for å produsere maten. Altså er naturen en ressurs som vi mennesker alltid har benyttet oss av. Forekomster av naturressurser har gitt oss jordbruk og skogbruk, gruveindustri, oljeindustri, kraftproduksjon, fiskeoppdrett og fiske. Naturen gir også grunnlag for turismeproduksjon, hvor det i liten grad betales for selve opplevelsen av naturen, men for tilrettelegging av ulike tjenester.

Turisme er et relasjonelt anliggende og skapes i møter mellom mennesker og mellom mennesker, teknologi og natur. Turismens forbruk består av at folk besker naturen og bruker den til å stå og gå (og bile) på. Fjordene, fjella, midnattssola og nordlyset eksisterer uavhengig av turistenes eksistens. Men turismen er avhengig av at noen definerer disse naturelementene som en ressurs og gir dem en kommersiell innpakning. Altså blir ressursene til i naturens og kulturens møter med mennesker som ser næringsmessige muligheter i disse elementene.<sup>4</sup> Mens Canada hadde nordlysturisme på 1990-tallet, var det først 10–15 år seinere at ressursen ble «oppdaget» i Nord-Norge. Tilsvarende er det stadig nye steder som blir omdannet til turistmål i møte med nye mennesker og ny teknologi. For eksempel er turistmål som Trolltunga, Segla og Ersfjordstranda på Senja skapt av sosiale

---

<sup>4</sup> Bathelt, H. og Glückler, J. «Towards a relational economic geography.» I *Journal of Economic Geography*, årg. 3 (2003): 117–144.

medier. Turismen har et ekspansivt vesen som utfordrer naturen. Dessuten tar turismen relativt stor plass – den okkuperer det offentlige rommet, uten å betale for det og uten å kompensere for de ulempene dette påfører dem som bor på stedene. Men samtidig kan det innvendes at det er turistene og deres verter som ofte skaper stedene, slik vi kjenner dem. Likevel er det noen paradokser knyttet til denne utviklinga – turismens utviklere er ofte usynlige, men det er ikke deres spor. Derfor er det også et spørsmål hvordan utviklinga skal finansieres, og av hvem.

Naturen kan anses som noe vi eier sammen, et fellesgode som vi alle nyter godt av, i alle fall i teorien. Det samme gjelder for offentlig infrastruktur som veier, gater, strømsystemer, søppelsystemer, offentlige institusjoner med videre. Det er strukturer og systemer som er etablert for at det moderne samfunnet skal fungere, som regel finansiert gjennom skatteinntekter. Slik infrastruktur er også en forutsetning for at eiendomsbesitterne skal kunne tjene penger på sine eiendommer – hvilket den britiske økonomen David Ricardo påpekte alt på 1800-tallet.<sup>5</sup> Uten veiene ville matprodusentene hatt problemer med å bringe sine varer til torgs, mente Ricardo, og derfor burde de betale en grunnrenteskatt. Betaling for bruken av fellesgoder er på mange måter akseptert i dagens samfunn. Vi betaler for eksempel veiavgifter – men her igjen er turistene ofte snyltere. Derfor kan man argumentere for forbruksbaserte avgifter. Til dels er det slik, vi har fått stadig flere bomveier, med differensierte satser. De store trailerne som betjener varehandel, tømmerproduksjon, lakseoppdrett og fiskerier, belaster veiene mer enn vanlige bilister og betaler mer i veiavgift og høyere bomavgifter. Men stort sett betales det ikke for selve uttaket eller avbenyttelsen av naturen.

Turistene som utgjør en stor ekstern brukergruppe med hensyn til mange forskjellige typer infrastruktur, betaler verken for veianvendelse eller annen slitasje på infrastrukturen. Noen mener at turistene bør betale, at den skattefinansierte infrastrukturen ikke skal kunne avbenyttes gratis. Det kan virke rimelig, men er kanskje ikke det tatt i betraktning at nordmenn er storforbrukere av andre lands infrastruktur – vi er blant dem som reiser mest i andres land uten å betale for å oppholde oss i deres offentlige rom. Men det finnes steder hvor en betaler for å være, som for eksempel i Roma og Venezia, i alle fall dersom en overnatter. I mange land er det også vanlig å betale for å tre inn i verneområder. I Norge betaler man en

---

<sup>5</sup> Ricardo, D. *Principles of political economy and taxation*. 3. utg. London: Dent Dutton, 1965 [1821].

miljøavgift (150 NOK) for å gå i land på Svalbard, hvor mer enn to tredjedeler av arealet er vernet.

Den mest aktuelle grunnrentedebatten i 2019–2020 dreidde seg om fiskeoppdrett, hvor et utvalg har foreslått at næringa skal beskattes 40 prosent av «superprofitten» som produksjonen genererer.<sup>6</sup> Resonnementet er at havet hvor laksemerdene står, er en kollektiv eiendom, og derfor skal også kollektivet ha deler av inntektene fra produksjonen. Til nå har laksenæringa ikke betalt for dette, mens kraftverkene har betalt for å benytte seg av elvevannet til produksjon av elektrisitet. Mange synes det er urimelig. Det er bare oljenæringa og kraftindustrien som betaler slik skatt i dag. Fiskeriene betaler ikke, ei heller bergverksindustrien eller turismen. Det er altså svært varierende i hvilken grad bruk av natur for ulike næringsformål er gjenstand for en eksplisitt naturbruksbeskatning, det som kalles grunnrenteskatt. Reiselivet har dessuten i hovedsak gått under radaren i debattene om slik skattlegging.

Grunnrente er de verdier som skapes ut over de som trengs for å holde produksjonen i gang, altså ut over en normal fortjeneste<sup>7</sup> i næringer som vederlagsfritt benytter «grunn», i betydningen naturressurser, land- og sjøarealer, som innsatsfaktor i produksjonen. Begrepet brukes stort sett i forbindelse med uttak av naturressurser. Ricardo,<sup>8</sup> som anses som teorifeltets stamfar, mente at grunneierne burde beskattes av grunnrenta de skapte av sine jordressurser. I de seinere år har perspektivet også vært at naturressurser som er begrensede, ikke-fornybare eller i eie av monopolister, bør kunne beskattes særskilt.<sup>9</sup> Det ligger et styringspotensial i slik skattlegging; den kan bidra til lavere uttak – i reiseliv vil det bety færre turister – men også til å effektivisere bruken av ressursene. En grunnrenteskatt som ble innført på eiendom i Australia i 1920, hadde den effekt at det ble kostbart å eie land som ikke ble drevet, hvilket gjorde at mye jord ble solgt til bøndene i området.<sup>10</sup> Forutsetningen for at grunnrente skapes, er at jorda eller ressursene settes i produksjon. Derfor er den også ansett som sentral

---

<sup>6</sup> Finansdepartementet. «Skattlegging av havbruksvirksomhet.» *NOU 2019: 18*. Oslo: Finansdepartementet, 2019.

<sup>7</sup> Garnaut, R. og Ross, A.C. «The neutrality of the resource rent.» I *Economic Record*, årg. 55 (1979): 193–201; McLaren, J. «Petroleum and mineral resource rent taxes: could the taxation principles have a wider application?» I *Macquarie Law Journal*, årg. 10 (2012): 43–58; Moene, K. «Grunnrente.» I *Dagens Næringsliv*, 27.12.2019.

<sup>8</sup> Ricardo, D. *Principles of political economy and taxation*. 3. utg. London: Dent Dutton, 1965 [1821].

<sup>9</sup> McLaren, op.cit.

<sup>10</sup> Ibid.

i et utviklingsperspektiv. For eksempel har Ottar Brox<sup>11</sup> vist at den er det for norsk bygdeutvikling. Da fiskeriene foregikk lokalt langs kysten, forble grunnrenta i lokalsamfunnene der fisinga fant sted. Med omsettelige kvoter har fiskeriene blitt kapitalisert, og grunnrenta går ut av disse kystsamfunnene. Dette har, som påpekt av Riksrevisjonen i 2020, ført til en utarming av mindre lokalsamfunn langs norskekysten.<sup>12</sup>

For Ricardo og Brox er grunnen en tredje innsatsfaktor i produksjonen, i tillegg til arbeid og kapital. Brox viser hvordan teorien illustrerer noen av dilemmaene knyttet til utnyttelse av naturressurser. For å øke produksjonen trenger man teknologi og arbeidskraft. Derfor trenger man et visst volum i produksjonen. På et visst tidspunkt i en utvikling får man maksimalt resultat ut av innsatsfaktorene. Men øker produksjonen slik at den blir større enn etterspørselen, er det en tendens til at prisen på varen synker, og produksjonen blir mindre lønnsom. Dersom prisen blir lavere enn kostnadene til innsatsfaktorene, produseres det med tap. Da må man enten senke produksjonen eller øke produksjonen ytterligere for å kompensere for den lavere prisen med flere solgte enheter. Krisene i fiskeriene som vi hadde på 1980-tallet i Norge, og som også andre land har opplevd, skyldtes derimot for store uttak fra fornybare ressurser. Trolig har noe tilsvarende skjedd i cruiseindustrien; cruisene er blitt billigere, konkurransen hardere og skipene større, noe som har økt næringas miljømessige fotavtrykk. Problemet i de norske fiskeriene ble løst gjennom å regulere mengden fisk man kunne ta opp, gjennom kvotesystemer som regulerte hvor mye den enkelte fiskebåt kunne ta ut av ressursen. Det måtte altså en statlig regulering til. Slik det er i turismen, har man så langt ikke prøvd å regulere omfanget, det er markedet som avgjør hvor stor produksjonen blir, det være seg i hotellsektoren, cruisebransjen eller når det gjelder opplevelsesproduksjon. Men saka står på dagsordenen; det er for mange turister mange steder, og reiseaktiviteten er så stor at den utfordrer miljøet. Det er imidlertid få kjente tilfeller av superprofitt i reiselivet i Norge, det er snarere en bransje med små marginer som har en liknende rolle i samfunnet som fiskeriene hadde før. De fleste bedriftene er små, familiebaserte, lokalt eide og viktige for lokalsamfunnene. Folk i reiselivet lever av naturen, men mer fra hånd til munn enn gjennom kapitalakkumulasjon.

---

<sup>11</sup> Brox, O. *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1989.

<sup>12</sup> Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.* Oslo: Riksrevisjonen, 2020.

Et annet aspekt ved slike fellesgoder, det være seg naturressurser eller infrastruktur, er avgrensningen av fellesskapet: Er det nasjonalt, regionalt eller lokalt? Hvem skal ha igjen for utnyttelsen av en naturressurs, nasjonen, regionene eller lokalsamfunnet? I oljesektoren er det nasjonen som får inntektene, for utbygging av vannkraft er det kommuner og fylkeskommuner. I diskusjonen om grunnrenteskatt på fiskeoppdrett har fordelingen av inntektene mellom staten, fylker og kommuner vært et sentralt tema. Inntektene fra en ressursbeskatning kan også øremerkes for dekning av kostnader knyttet til den sektoren det gjelder, for at den skal ivareta bestemte hensyn, slik som miljøavgiften på Svalbard.

### Turismens spesielle karakter

Turismen har noen særtrekk som er relevante i denne diskusjonen. Turismeproduktet er attraksjoner, aktiviteter og fasiliteter med stedlig karakter. Kundene må oppsøke dem for å konsumere dem. Turisme er altså konsum av sted på stedet. Turisme er derfor en svært synlig produksjon – den skjer ikke bak lukkede dører, men blant og i interaksjon med folk som bor der. Derfor er også turismen en storforbruker av infrastruktur og av offentlige rom. Turistene og reiselivsnæringa approprierer – tilegner seg – andres offentlige rom. Og det altså som regel uten noen form for kompensasjon. Det samme gjelder stort sett også for naturressursene – i alle fall i Norge, hvor allemannsretten gjelder – det er fritt fram for alle i norsk natur. Turisme basert på utenlandske gjester som nyter naturen, er eksportnæring og gir valutainntekter. At det ikke er noen spesiell avgift på dette, tilsvarende de fleste andre næringer, eksportavgifter er ikke vanlige. Men produksjonen beskattes i tråd med generelle skatte- og avgiftsregler uten ekstra skatt på superprofitt.

I et miljøperspektiv er turismen også spesiell ved at det som er kjernen i opplevelsen for turister i Norge – å se eller bevege seg i naturen – ikke er et egentlig forbruk, men en bruk som vanligvis ikke fortrenger andres bruk. Til dels er det andre næringer og levde liv, nedfelt i kulturlandskap, som tiltrekker turistene. Men landskapene er dynamiske og endres når turistene blir mange. Og fordi turismens karakter innebærer forflytninger, er ikke dette et godt argument. Turistenes forflytninger står for mellom fem og ti prosent av verdens CO<sub>2</sub>- og NO<sub>x</sub>-utslipp og representerer en rekke miljøutfordringer.

Norsk natur er svært åpen og tilgjengelig, noe som også representerer utfordringer. Blant annet sørger allemannsretten for dette. Det er en rett basert på gammel hevd som ble formalisert i friluftslova fra 1957,<sup>13</sup> som gir folk anledning til å bevege seg fritt i utmark. Det er noen unntak i lova, den gjelder for eksempel ikke jakt og fiske, og den gir visse begrensninger med hensyn til telting (varighet og nærhet til bebyggelse). Men den tillater også utlendinger å ferdes fritt, og den forhindrer ikke kommersielle aktiviteter i naturen. Prinsippet er kjent i Nord-Europa, men gjelder stort sett ikke ellers. Friheten har vært brukt som et trekkplaster de seinere år, blant annet av Innovasjon Norge, som markedsfører Norge i utlandet. Prinsippet er demokratisk og reduserer grunneiers makt, men er utfordret av en stor tilstrømning til norsk natur. Prinsippet var i sin tid basert på at folk holder seg i traktene der de bor, ikke at de ferdes overalt. Naturen, verken i Norge eller andre steder, tåler alle menneskers samtidige nærvær. Allemannsretten står steilt mot ideen om å hente ut grunnrente. Prinsippet har blitt anført imot den høye inngangsprisen på Nordkapp, som har status som utmark. I den offentlige debatten om prinsippet framheves det også at lova forplikter, at den formaner til omsorg for naturen. Mange mener at dette ikke kommer sterkt nok fram i markedsføringa av norsk natur.

Turisme er næringsvirksomhet som utspiller seg der andre bor. Den har stort sett ingen begrensninger med hensyn til vekst og utbredelse. Det er heller ingen form for autorisasjonskrav eller konsesjonsbetingelser. Det finnes krav til formalkompetanse i noen tilfeller, som personbefordring med båt og buss, men i prinsippet kan alle drive med turisme. Av denne, men også andre grunner har det blitt for mye noen steder, det er for mange som «gresser på samme beite», og overturisme er blitt en del av den offentlige debatten. Dette er på mange måter en parallell til «allmenningens tragedie»<sup>14</sup> – Hardins teori om hvordan fellesområder utfordres av et motsetningsforhold mellom individuelle og kollektive interesser. Når en åpen allmenning er presset av for mange beitedyr, er det likevel slik at den enkelte dyreeier taper på å redusere flokken sin. Andre vil ikke gjøre det, og sannsynligvis vil noen ta plassen til den som eventuelt trekker seg ut. Overført til turisme er det slik at selv om det er for mange turister, vil en enkelt næringsaktør tape på å redusere sin aktivitet. Turismen er basert på og er en del av et markedssystem hvor vekst og stordrift er forretningsmantraet.

---

<sup>13</sup> Reusch, M. *Allemannsretten. Friluftslivets rettsgrunnlag*. Oslo: Flux Forlag, 2012.

<sup>14</sup> Hardin, G. «The tragedy of the commons.» I *Journal of Natural Resources Policy Research*, årg. 1 (1968): 243–253.



Overturisme er nettopp at det er flere turister enn kapasiteten, for mange turister i det offentlige rommet som altså er næringas allmenning. Stedene preges av slitasje, forsøpling, forurensning og nedsatt trivsel. Hardin så privatisering eller offentlig styring som løsningen, mens Ostrom<sup>15</sup> har påpekt at slike utfordringer kan løses av brukerne selv gjennom kollektive styringsordninger. Dette gjelder også turismens opptreden i det offentlige rommet – den kan styres, om det er vilje til det. Adgangen til steder kan styres, så vel som aktivitetsformene. Og dette kan man finansiere gjennom å beskatte tilgangen, enten direkte ved en avgift, gjennom en turistskatt eller gjennom en grunnrenteskatt. De nødvendige regimene for dette kan bestemmes av myndigheter og iverksettes både av myndigheter og private aktører, som tar seg betalt for det. Som regel vil slik betaling ikke anses som en grunnrenteskatt, men den kan ha et slikt preg. For eksempel er dette tilfelle på Nordkapp, hvor man tar betaling for tilretteleggingen, og hvor den som forvalter ordningen – driveren – tar ut superprofitt.<sup>16</sup> Problemet der er at denne «grunnrenta» til nå har gått rett i lomma på driveren og ikke tilfalt noe kollektiv, hvilket lokalsamfunnet i årene 2018–2019 uttrykte stor misnøye med (se egen artikkel i denne boka).

Nordkapp er ikke det eneste eksemplet på turistisk produksjon knyttet til naturressursene. Resorrtturismen og hytteturismen har liknende karakter, basert på god tilgang på natur, men med en ekskluderende karakter – det er turismereformer som gjennom privatisering reduserer de frie arealene. Cruisenæringa er på tilsvarende vis basert på norsk natur, men betaler lite og ingenting til norske myndigheter, til tross for at den mange steder er en belastning. Videre er det mange typer turisme som foregår på annen manns eiendom. Dette er lovhjemlet i friluftsløva, men framstår noen ganger som urimelig, og spørsmålet om obligatoriske grunneieravtaler er reist,<sup>17</sup> mens økonomisk kompensasjon ikke har vært et tema. Ideologien er at allemannsretten ikke skal beskattes. Derimot er miljøavgifter mer akseptert, altså avgifter som knyttes til en miljøbelastning. Et eksempel på dette er flyseteavgiften som ble innført for noen år siden, med store protester. Etter at den var innført, stilnet imidlertid kritikken. Og når det gjelder miljøavgiften på Svalbard, har det vært få kritiske røster.

---

<sup>15</sup> Ostrom, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>16</sup> Viken, A. «Nordkapp – annektert av turismen.» I A. Viken (red.), *Turismens paradokser* (s. 129–150). Stamsund: Orkana Akademisk, 2020.

<sup>17</sup> Viken, A., Benonissen, R. og Svensson, G. «Det ustyrlige friluftslivet?» I A. Viken (red.), *Turismens paradokser* (s. 267–300). Stamsund: Orkana, 2020.

En hovedside ved mye av turismen – særlig sightseeingturismen – er altså at den foregår i det offentlige rom og benytter seg av offentlig infrastruktur. Denne er ofte ikke dimensjonert for turisme. Dette fikk man et konkret eksempel på i 2020 under koronakrisen da det ble innført et hytteforbud i Norge. Folk fikk ikke lov til å oppholde seg på hytter utenfor bokommunen fordi hyttekommunene ikke har et helsevesen – en infrastruktur – dimensjonert for andre enn kommunens innbyggere. Saka viser at samfunnet ikke er organisert for flerstedsbosetting. Kanskje er det også behov for å revurdere hytteutbyggingspolitikken eller for den saks skyld helsevesenet – at det må tilpasses det faktum at hytta er mange menneskers andre hjem. I tilfelle må nye budsjetterings- eller finansieringsmodeller utvikles for begge sektorer. Eiendomsskatt på hytteeiendom er et skritt i denne retningen.

## Naturressurser, eierforhold, stat og turisme

Naturressursene er kanskje mer sentrale i vårt politiske system enn hva vi til vanlig tenker over. Huber<sup>18</sup> gir en oversikt over denne relasjonen og viser både at staten er viktig som beskytter av naturressursene, men også at naturressursene er viktige for staten. Den norske rikdommen er i særlig grad basert på inntekter fra olje, en grunnrenteskatt på oljeutvinning på norsk sokkel. Og løfter vi blikket, vil vi erfare at mange av de kjente konfliktene, både innen og mellom land, dreier seg om ressurser. Og uenighet om ressurser er også en dagsaktuell problematikk i Norge, i kvotepolitikken i fiskeriene, laksenæringa og i forvaltningen av Nordkapp som turistmål. Ressursene og det man tjener på dem, er viktig både for nasjonal, regional og lokal økonomi. Og, sier Huber, dette gir grunnlag for konflikter, det er mye av det politikk handler om, forhandlinger og konflikter om fordeling av verdier og makt. Derfor gjenspeiles ressursene i institusjonaliseringen av politikken, i departementer og andre organer knyttet til landbruk, fiskeri, olje, andre næringer (herunder industri), kultur, miljø og regioner. Altså er staten og samfunnet i stor grad organisert rundt vårt lands viktigste ressurser. Turisme er en del av dette systemet, men dette har altså ikke blitt manifestert i et eget departement. Næringa er relativt svak og er ikke anerkjent som grunnrenteproduksjon.

---

<sup>18</sup> Huber, M. «Resource geography II: What makes resources political?» I *Progress in Human Geography*, årg. 43 (2019): 553–564.

Huber<sup>19</sup> viser også hvordan ulike politiske regimer har forholdt seg til naturressursene. Regimene har ikke vært et ubetinget gode i mange land, ressursrikdom skaper ikke nødvendigvis et rikt samfunn, og «ressursenes forbannelse» er et kjent begrep. Den dreier seg om overdimensjonerte anlegg og uttak som ofte har forårsaket både fattigdom, fortrenghet av lokalbefolkning og miljøødeleggelser i omgivelsene, ensidige økonomier og korrupsjon. Turismen er kanskje ikke så sentral i dette bildet, men den er der i form av utarming av strandområder, masse- og overturisme, lukkede resorter med utestenging av lokalsamfunn og eksternaliserte økonomier. Turismen er også en del av det Mitchell<sup>20</sup> har kalt karbondemokratiet, et samfunn basert på produksjon og konsum av fossilt brennstoff. Karbon er nedfelt i de fleste moderne sosiale institusjoners liv og levnet, på godt og vondt, også turismen. Norge, den norske staten, er definitivt en del av dette systemet.

Siden statene er sentrale i forvaltningen og kontrollen av naturressurser, dreier hverdagspolitikken seg også ofte om dette. Men det er langt fra selvsagt at det er staten som skal ha dette ansvaret. Det har siden 1980-tallet, men også før, vært sterke krefter som har jobbet for å privatisere naturressursene. Dette skjer daglig, for eksempel i Bolivia i 2020, hvor den nye presidenten straks avbrøt statens sentrale rolle i landets utvinning av litium, et sentralt mineral i batteriproduksjon. I Norge har det vært krefter som ville privatisere Equinor (Statoil), Norsk Hydro, Statkraft, store og profitable statseide selskaper. Uansett har staten en sentral rolle i de fleste lands ressursforvaltning – den tilrettelegger infrastruktur, kontrollerer virksomhetene og styrer ressursbruken til gode for samfunnet, i alle fall ideelt sett. Men som Huber<sup>21</sup> viser, er det dessverre altfor mange eksempler på det motsatte. Også knyttet til turisme. Det finnes eksempler på at myndighetene har bistått i fortrenghet av lokalbefolkning for å skape turisme eller for å beskytte kapitalinteresser, for eksempel i turistresorter, nasjonalparker eller strandsoner. Turismens stier er langt fra bare rene. Ei heller i Norge, men her er det ofte friluftslivet, norske ferietradisjoner og eiendomsutviklere som er aktørfeltet, gjerne understøttet av myndighetene. Hytteutbygging og turistresortutvikling som reduserer beiteområder, og friarealer for mennesker, skjer nærmest overalt.

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Mitchell, T. *Carbon Democracy. Political power in the age of oil*. London: Verso, 2012.

<sup>21</sup> Huber, op.cit.

Huber<sup>22</sup> avslutter sin analyse med eksempler på at ressursrente, enten gjennom statlig overtakelse eller i regi av produksjonen eller gjennom ressursrenteskatt, har gitt store bidrag til positiv utvikling og omfordeling av rikdommer, som i Bolivia, Venezuela og Ecuador. Dessverre har prosessene i disse landene blitt helt eller delvis reversert, etter at artikkelen ble skrevet. Det forteller at sterke krefter er i sving når naturressursene står på spill, både politisk og økonomisk. Norge er heldigvis et foregangsland i andre enden av skalaen. Men norsk politikk i det 21. århundre har vært preget av neolibertalt tankegods, og sosial fordeling av grunnrenta fra naturressursene og vern av vår natur kan ikke tas for gitt.

## Skatt i et utviklingsperspektiv

Mye av diskusjonen og forskningen rundt ressursrente har dreid seg om utvikling, altså i hvilken grad uttakene av naturressurser bidrar til positiv velstandsutvikling eller regional utvikling. Hayter og Patchell<sup>23</sup> gjorde i 2016 en oppsummering av kunnskapen rundt dette. Empirien viser store variasjoner, noen steder har uttak av naturressurser gitt betydelig velstandsutvikling. Norge er det fremste eksemplet, andre steder har ressursene skapt avhengighet, bidratt til utarming og til og med blitt ansett som en forbannelse. Mye av diskusjonen dreier seg om utvikling – i utviklingsland, men også av regioner. Diskusjonen synes å bunne i at kapitalinteresser – stort sett lokalisert i moderne industri- og kapitalsentre – i kolonitida skaffet seg råderett over arealer og råvarer (naturressurser) i koloniene og andre periferier, uten at disse områdene fikk særlig utviklingseffekt av det. Forskning omkring kanadisk råvareeksport på 1900-tallet viste også at den i liten grad bidro til velstandsøkning og regional utvikling.<sup>24</sup> Kapitalens reproduksjonsvilje var altså i liten grad knyttet til produksjonssted. Dette kan man imidlertid gjøre noe med, gjennom skattlegging. Inntektene kunne altså, gjennom skattlegging, styres tilbake til territoriene der de ble skapt. Blant de skatteregimer man har diskutert og brukt i slike tilfeller, er grunnrenteskatt eller ressursrenteskatt, som det også kalles. Problemet

---

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Hayter, R. og Patchell, J. «Resources and development.» I D. Richardson, N. Castree, M.E. Goodchild, A. Kobayashi, L. Weidong og R.A. Marston (red.), *The International Encyclopedia of Geography*. London: John Wiley and Sons, 2017.

<sup>24</sup> Garnaut og Ross, op.cit.

i mange u-land og utviklingsområder er mangel på institusjoner som er i stand til å benytte seg av slike skatteinntekter: mangel på entreprenører, befolkning, alternative næringer, industrikultur og infrastruktur. Og med eierskap lokalisert langt unna uttakene av naturressurser i lite befolkede områder blir det kanskje ikke engang sett på som naturlig at inntektene skal reinvesteres på eller rundt produksjonsstedet. Men i dag er dette et tema i Norge: om eller i hvilken grad skatteinntekter fra råvareproduksjon skal tilfalle lokalsamfunnene rundt produksjonsstedene eller nasjonen.<sup>25</sup> Brox<sup>26</sup> drøftet fordelingen av grunnrenta fra bygdenæringene alt på 1980-tallet.

En av de få studiene av ressursrente i turismesammenheng gjelder Nordkapp. Attraksjonen har inntil 2020 vært drevet av et selskap som har hatt monopol på stedet. Attraksjonen ble sterkt modernisert i 1989 og modifisert i 1998. Siden har lite vært gjort med den fysiske attraksjonen. Turistene har siden moderniseringen betalt en betydelig inngangsavgift, 285 kroner per person i 2019.<sup>27</sup> Holmgren og Lindkvist<sup>28</sup> drøfter dette caset i et utviklingsperspektiv og viser at grunnrentenisten har vært svært passiv på innovasjonssiden, i liten grad deltatt i reiselivsutviklinga i kommunen (Nordkapp), vært relativt lukket, og at virksomheten har hatt negativ effekt på det øvrige reiselivet i kommunen. Driverne har samtidig hentet ut en betydelig grunnrente som ikke har blitt reinvestert lokalt. Forfatterne anser dette som et eksempel på en privat forvaltning av en naturressurs, siden driverne og eierne av fasilitetene leier grunnen. Viken<sup>29</sup> har også gjort en analyse av attraksjonen og dens utvikling og viser hvordan produksjonen faller inn i et mønster som Galtung<sup>30</sup> har kalt imperialisme: Grunnrenta går til en kapitalist lokalisert sentralt, assistert av lokale støttespillere. Eierne av driftsselskapet kalte i sin tid Nordkapp for sin gullgruve.<sup>31</sup> Attraksjonen er selvsagt underlagt vanlig beskatning, men ingen grunnrenteskatt, selv om det her er snakk om ekstraordinært høy profitt.

---

<sup>25</sup> Finansdepartementet. «Skattlegging av havbruksvirksomhet.» *NOU 2019: 18*. Oslo: Finansdepartementet, 2019.

<sup>26</sup> Brox, op.cit.

<sup>27</sup> Billetteringssystemet er i 2020 under omlegging. Ifølge hjemmesiden kostet det i 2020 250 kroner for å gå inn i Nordkapphallen, 200 kroner for å parkere.

<sup>28</sup> Holmgren og Lindkvist, op.cit., s. 211–212.

<sup>29</sup> Viken, op.cit.

<sup>30</sup> Galtung, J. *A Structural Theory of Imperialism*. Paper. Oslo: International Peace Research Institute, 1971.

<sup>31</sup> Viken, op.cit.

## *Kompensasjon ved belastning*

Grunnrentetenkningen dreier seg ofte om fordeling av inntekter generert gjennom bruk av naturressurser. Men det er også et motstykke til dette knyttet til kompensasjon for miljøbelastninger og samfunnsmessige kostnader ved uttak av naturressurser. Det kan dreie seg om støy, forurensning, degradering av landskap, trengsel, helseeffekter av endret miljø og så videre. Vi kjenner til det i forbindelse med oljevirksomheten, hvor man i Norge har etablert en oljeberedskap for å imøtekomme negative hendelser. Oljesøl har gått ut over fuglekolonier og fiskeyngel mange steder, og det har også skjedd i Norge. Frykt for oljesøl er en av sidene ved cruiseturismen i Norge – seinest vinteren 2019 var det nære på da et skip holdt på å reke i land ved Hustadvika på Mørgekysten. Hvem skal betale for dette, og hvordan skal samfunnet kompenseres for slike og andre tap? Kraftutbygging i Norge på 1970- og 1980-tallet ble møtt med protester, fortrinnsvis av naturvernere, for eksempel i Mardøla og Alta. I Alta dreide motstanden seg også om konsekvenser for reindrift og samisk kultur. Utbyggerne ga tilbake noen bruer og veier, men lite til reindriften. Som en bieffekt fikk samiske rettigheter et voldsomt løft i kjølvannet av Alta-saka. Men det var altså ikke tilsiktet. Når det gjelder reiselivet, har det først og fremst vært lokale protester mot etablering av hyttefelt. Vinteren 2020 protesterte folk i Tromsø mot etablering av et kombinert hytte- og alpinanlegg i et område brukt for friluftsliv om sommeren og toppskikjøring og langrenn om vinteren. Det har også vært lokale protester mot cruisenæringa – for eksempel i Flåm – og omfattende skriverier i avisene langs kysten forteller at næringa er kontroversiell. Den er blitt for stor, det er for store båter og for mange turister i forhold til størrelsen på besøksstedene. Næringas anvendelse av norsk natur er ikke beskattet, og de ulemper som virksomheten skaper, blir ikke tilstrekkelig kompensert. I Lofoten sier mange at cruiseturismen både fortrenger de andre turistene og forringer idyllen regionen var kjent for.<sup>32</sup>

Hvordan skal man kompensere for de negative effektene av utvinning av naturressurser? I mange tilfeller gir man økonomisk kompensasjon – man betaler seg til aksept av tiltaket. For eksempel har dette ofte vært gjort vis-a-vis reindriften, i veisaker, ved vindkraftutbygging eller ved etablering av strømlinjer. Dette kan også ha andre former, som etablering av

---

<sup>32</sup> Viken, Benonissen og Svensson, op.cit.

næringsfond eller direkte støtte til tiltak som gagnar forulempede næringer eller et berørt lokalsamfunn. Et annet virkemiddel er såkalte avbøtende tiltak. Man legger om veien, danner en voll, lager innretninger som reduserer ulempene ved tiltaket. Som regel er det dårlige erstatninger for det man har mistet. Under etableringa av fastlandsforbindelsen til Lofoten valgte veimyndighetene en løsning som var god for reiselivet, men dårlig for reindriften. I stedet for avbøtende tiltak fikk reindriften en økonomisk erstatning som langt fra kompenserte for ulempene som veien førte med seg.<sup>33</sup> Det finnes relativt mange eksempler på at reiselivsvirksomhet har redusert reinbeiteområder, hvor den økonomiske godtgjørelsen langt fra dekker langtidstapene for reindriften (for oversikt over dette, se Riseth og Johansen<sup>34</sup>).

## Bærekraft og sosial aksept

Bekymringen rundt den hemningsløse utnyttelsen av natur- og kulturressursene og alle de miljøproblemer dette skapte, ble satt på den internasjonale dagsordenen på 1980-tallet og resulterte i en FN-rapport om bærekraft i 1987 (kalt Brundtlandrapporten). Rapporten fastslo at ressurstilgang burde være en medfødt rett også for framtidige generasjoner. Siden den gang har en utvidet ressurstenkning knyttet til vår klode fått en stor plass i opinionen og stått på mange dagsordener i de fleste sektorer, også i reiselivet. En nøkkelfaktor slik de fleste ser det, er myndighetenes rolle. Der det har gått bra, som i Norge, så tilskrives det myndighetene, og der det har gått ille, er forklaringen ofte en svak stat, preget av inkompetanse og korrupsjon, sier Hayter og Patchell.<sup>35</sup> Debatten har ellers dreid seg om hvem som eier eller bør eie naturressursene, og hvordan de kan styres til samfunnets beste og ikke bare representere profitt for dem som står for utvinningen. Ressursforvaltningen er sterkt koplet til industrialisering og teknologisk utvikling. Mønsteret som Hayter og Patchell<sup>36</sup> påpeker, er at samfunnet i våre dager gjerne har en arbeidsdeling mellom sentrum og periferi, og at forholdet er preget av sterke linker. Teknologien, kompetansen, finansene og drivkraften

<sup>33</sup> Inga, E.M. *Hvor går vegen videre? En studie av Kanstadsfjord/Vestre Hinnøy reinbeitedistriktets møte med vegutbyggingene Lofast og Panoramavegen*. Masteroppgave ISV. Tromsø: Universitetet i Tromsø, 2014.

<sup>34</sup> Riseth, J.A. og Johansen, B. *Inngrepsanalyse for reindriften i Troms fylke*. Rapport nr. 23. Tromsø: Norut, 2018.

<sup>35</sup> Hayter og Patchell, op.cit.

<sup>36</sup> Ibid.

finnes og utvikles først og fremst i urbane sentre, mens naturressursene stadig befinner seg i periferien. Utfordringen blir da å skape balanse i utviklinga, der klassiske utbyttingsrelasjoner unngås. Disse trekkene – at sentralstedene gjør det meste av forrentningen – finner man igjen også i norsk reiseliv.

Nordkapp er ett av eksemplene – som alt er nevnt – med imperialistiske trekk, ikke bare ved at utbyttet går fra periferi til sentrale aktører, men også fordi hele turismen til stedet er styrt av nasjonale og internasjonale hotell- og turoperatører og deres internasjonale kontakter.<sup>37</sup> Men det er mange andre eksempler på ubalanserte sentrum-periferi-relasjoner. Et eksempel er Tromsø, som har bygd seg opp på nordlysturisme. Den foregår slik at turistene håndteres av selskaper lokalisert til Tromsø sentrum, hvor turistene også bor og spiser, mens opplevelsene stort sett hentes i periferien, både innen kommunen og i nabokommunene. Andre eksempler er Preikestolen og Trolltunga, to ikoniske destinasjoner, hvor henholdsvis Stavanger og Bergen er bysentre som tjener på attraksjoner i omlandene. Dette tyder på at den regionale fordelingen av ressursrenta, altså inntektene fra den naturbaserte turismen, er skeivt fordelt mellom by og land, med byene som vinnere.<sup>38</sup> Kanskje kunne en grunnrenteskatt rette opp i noe av dette.

I gjennomgangen av ressursrenteforskningen finner en i liten grad spørsmålet om fordelingsrettferdighet belyst. Spørsmålet er om man ut fra fordelings- eller likhetstenkning burde ha en annerledes forvaltning enn man vanligvis har. Er det greit at en form for fellesressurs gir rikdom til noen og ingenting til andre? Dette er et spørsmål som har vunnet stadig mer terreng i debatten. Det er blitt ganske vanlig å tenke at bedrifter har et samfunnsansvar – altså at de skal ta hensyn til, kanskje også tilgodese, samfunnet omkring sine produksjonsenheter. Dette er allment akseptert i norsk reiseliv. Det noe utvidete perspektivet, kalt «sosial lisens for å operere» (SLO), rommer også spørsmålet om grunnrenteskatt. Kan et uttak av en naturressurs ha legitimitet dersom utbyttet ikke deles med de som bor der ressursen utvinnes? Men dette prinsippet rommer mer.

SLO kalles et prinsipp, siden det ikke handler om formell lovgivning, men om etikk, fordeling og ansvar. Det har sin opprinnelse i

---

<sup>37</sup> Viken, op.cit.

<sup>38</sup> Viken, Benonissen og Svensson, op.cit.



gruvesektoren, men er også forsøkt utvidet til å gjelde turisme.<sup>39</sup> Grovt sett handler prinsippet om å bygge relasjoner mellom et selskap som står for utvinning av naturressurser, og samfunnet omkring.<sup>40</sup> Dette må skje gjennom dialoger og åpenhet i beslutningsprosessene og gjennom å skape nytte eller fordeler for alle berørte parter. Altså gjelder det beslutningsprosesser knyttet til planlegging av ressursuttak så vel som normer for drift. Det er fire grader av aksept slik det presenteres i teorien: avvisning (og/eller tilbaketrekking), aksept, tilslutning og identifikasjon med prosjektet.<sup>41</sup> Avvisning skjer nok ganske ofte, ved at prosjekter stoppes tidlig i prosessene. I 2020 hadde man et godt eksempel i Tromsø, hvor det nevnte hytteutviklingsprosjektet knyttet til et alpinanlegg ble avvist av kommunestyret. Aksept består ofte i at det ikke blir støy og protester, og at omverdenen stilltiende godtar prosjektet. Slik er det ofte når et nytt hotell bygges. Utbygging av et hyttefelt kan stilltiende aksepteres uten at det egentlig gir tilslutning, men folk avfinner seg med det. Tilslutning er en bred kategori og rommer ulike grader, men som regel er tilslutningen ikke unison. Full aksept av et reiselivsprosjekt har man når samfunnet ser fram til eller verdsetter virksomheten. Rundt 1990 ble det etablert en rekke monumentale museer i Nord-Norge, på Borg i Lofoten, i Alta, i Kirkenes. Dette var viktige bidrag til det nordnorske turismelandskapet, men også kulturinstitusjoner til berikelse av folk lokalt, selv om disse prosjektene hadde sine skeptikere. Noen steder er reiseliv en del av den lokale identiteten, det sterkeste engasjementet som er nevnt i teorien, slik det er i ferd med å bli både i Lofoten og Tromsø. Graden av aksept er basert på normative elementer som legitimitet,

---

<sup>39</sup> Dickson, T. «Will a social license to operate benefit tourism? The case of snowsports.» *Sustainability of Tourism, Hospitality & Events in a Disruptive Digital Age*. CAUTHE 2019. Proceedings of the 29th Annual Conference (s. 587–595). Cairns: Central Queensland University, 2019; Suopajarvi, L., Viken, A., Svensson, G. og Pettersson, S. «Social license to operate – is local acceptance of economic development enhancing social sustainability?» I McDonagh, J. (red.), *Sharing Knowledge for Land Use Management: Decision-Making and Expertise in Europe's Northern Periphery*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020.

<sup>40</sup> Morrison, J. *The social license to operate. How to keep your organization legitimate*. New York: Palgrave MacMillan, 2014.

<sup>41</sup> Prno, J. og Slocombe, D.S. «Exploring the origins of 'social license to operate' in the mining sector. Perspectives from governance and sustainability theories.» I *Resource Policy*, årg. 37 (2012): 346–357.

troverdighet og tillit.<sup>42</sup> Tillit er basert på kommunikasjon mellom prosjektet eller selskapet og andre interessenter, om det er en reell dialog, at det er relevant respons, hvordan troverdigheten til selskapet er, og at det er en generell gjensidighet i samspillet.<sup>43</sup> I mange prosjekter sliter man med tilliten – utbyggere og drivere holder informasjon tilbake eller pynter på den for å få det til å se bedre ut. Viktigste – men også mest prinsipielt problematisk – er det som regel at samfunnet omkring tjener på eller nyter økonomisk godt av virksomheten. Det forventes i stadig større grad at verdiene som skapes, realiseres lokalt, at det skjer en lokal eller regional utvikling som følge av virksomheten, og at utbyttet for selskapet er anstendig, altså ikke har karakter av superprofitt. Hvis utbyttet er uanstendig høyt, bør denne reforhandles og omfordeles, slik det er forslag om for norsk fiskeoppdrett. Dette bør kunne gjøres gjeldende også for andre bransjer, som i reiselivet. Når relasjonene innbefatter alle disse forholdene og har eksistert over tid, kan en si at de er institusjonaliserte. En slik vedvarende aksept, eller SLO, har en verdi i seg selv, argumenteres det med.<sup>44</sup>

Dersom man regulerer turismen med beskatning, røkkes det ved mulighetene til å bevege seg fritt omkring i verden og gjør turismen mindre demokratisk. Reisefriheten anses på det nærmeste som en menneskerett. Det å betjene de reisende er også basert på noen grunnleggende humanistiske grunnprinsipper, blant annet omsorgen for den andre. Prinsippet er å finne igjen i velferdsstaten og i tidligere tiders omsorg for veifarende. Skikken var at man skulle ta seg av folk på reise og gi dem husly for natta om de trengte det. Dette prinsippet var nedfelt i det norske lovverket. Levinas<sup>45</sup> (1969) og Derrida<sup>46</sup> (1999) er blant de som har gått prinsippet etter i sømmene. Slik de ser det, har mennesket et ansvar for andre menneskers ve og vel. Selv om prinsippet er diffust, har det ført til at vi i vårt land både tar oss av syke og svake og kommer

---

<sup>42</sup> Thomson, I. og Bouttelier, R.G. «Social license to operate.» I Darling, P. (red.), *SME mining engineering handbook* (s. 1779–1790). Denver, Colorado: Society for mining, metallurgy and exploration, 2011; Bouttelier, R.G., Black, L. og Thomson, I. «From metaphor to management tool: How the social licences to operate can stabilise socio-political environment for business.» *International Mine Management*. Proceedings, s. 227–237. Melbourne: Australian Institute of Mining and Metallurgy, 2012; Koivurova, T., Buanes, A., Riabova, L., Didyk, V., Ejdemo, T., Poelzer, G., Taavo, P. og Lesser, P. «Social license to operate: a relevant term in Northern European mining?» I *Polar Geography*, årg. 38 (2015): 194–227.

<sup>43</sup> Koivurova et al., *ibid.*

<sup>44</sup> Lesser, P., Suopajarvi, L. og Koivurova, T. «Challenges that mining companies face in gaining and maintaining a social license to operate in Finnish Lapland.» I *Mineral Economics*, årg. 30 (2017): 41–51.

<sup>45</sup> Levinas, E. *Totality and infinity*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1969.

<sup>46</sup> Derrida, J. *Adieu to Emmanuel Levinas*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

til unnsetning når mennesker vi overhodet ikke kjenner eller har noe forhold til, forulykkes. Turister som skader seg, blir hentet av ambulansetjenesten, båter som er i havsnød, blir hjulpet, vi gjør det uten tanke for kostnadene. Bare ett sted i Norge må man garantere at man kan betale for seg dersom man forulykkes, det gjelder større anlagte ekspedisjoner på Svalbard. Ofte vil turistene ha forsikringer som dekker utgifter ved ulykker, men hjelpen står ikke og faller på det. Samfunnet betaler – noe som altså bunner i en grunnleggende omsorg for den andre. Derfor er det også motstand mot skatter og avgifter som hindrer folk i å ta seg omkring. Men trolig hindrer det ikke en grunnrenteskatt. Turister fra de fleste land er innforstått med at det koster å drive et land, at infrastruktur koster, at det koster å ta vare på natur og miljø. Derfor er motstanden mot avgifter knyttet til turisme svak. Det er snarere tvert imot: Slike avgifter ses på som en utvidelse av omsorgstanken. Turguider intervjuet på Svalbard omtalte miljøavgiften der som et inntak til samtaler med turistene om de polare miljøutfordringene.<sup>47</sup> En miljøavgift gir et signal om et samfunn som har omsorg for sine omgivelser og representerer en positiv verdi. Å avgiftsbelaste tilgang til eller opphold i bestemte territorier knyttet til miljøformål er akseptert, særlig i en kommersiell verden hvor man er vant til å betale for goder og adkomst. En grunnrentebeskatning av næringsdrivende, en beskatning som går rett inn i statskassen, vil ha langt lavere legitimitet.

Spørsmålet om hvordan inntekter fra en skatt eller avgift på turismen skal fordeles, har ikke et åpenbart svar. Det dreier seg egentlig om avgrensningen av belastning, berørte parter, regional organisering og samfunnets engasjement i sakskomplekset. Grunnlaget for å avgiftsbelaste må være at det er en fellesressurs som benyttes, at fellesskapet skal ha noe igjen, og at det eventuelt skal kompenseres for fellesskapets ulemper. Men hvor går grensene for dette fellesskapet? På Svalbard er det Svalbard, men man kunne argumentere for at miljøavgiften der burde tilfalle statskassen, fordi det er nasjonen som helhet som finansierer store deler av dette samfunnet. I Kvalsund i Finnmark skal det etableres en gruve.<sup>48</sup> Virksomheten er avgiftsbelagt, men pengene vil gå til Finnmarkseiendommen (FeFo), altså innbyggerne i det gamle Finnmark fylke og ikke til reindriverne som får beitingen sin forstyrret.

---

<sup>47</sup> Viken, A. «Turisme, kunnskapshegemonier og sjølregulering på Svalbard.» I Viken, A. (red.), *Turismens paradokser* (s. 301–320). Stamsund: Orkana, 2020.

<sup>48</sup> Suopajärvi, Viken, Svensson og Pettersson, op.cit.

Fra 1750-tallet har Finnmarksvidda vært statsgrunn, av mange er dette ansett som en annektering av reindriftas beiteland. Annekteringen kan også ses på som en fellesgjøring og deprivatisering av grunnen og innføring av et nytt forvaltningsregime, et regime som stadig har vært og er i endring. I dagens regime har jegere, fiskere og friluftslivet også rettigheter til grunnen. Det er åpenbart betimelig også å sette spørsmålstegn ved slike prosesser, som internasjonalt omtales som *commoning*.<sup>49</sup> Mange steder hvor dette har skjedd, har fellesskapet, gjerne også begrunnet med *commons*-tenkning, blitt videreformidlet til noen som utnytter grunnen på nye kommersielle måter.<sup>50</sup> Gruva i Kvalsund er for så vidt et eksempel på det.

Det historiske og lovmessige grunnlaget for fellesterritoriene vil altså variere og legitimiteten likeså. Derfor eksisterer det ulike modeller for avgrensning av fellesskap som inntektene fra produksjon eller som kompensasjon for belastning skal tilfalle. I tilfellet Nordkapp har lokalsamfunnet protestert på eierens og driverens utbytting, mens samfunnet omkring har vært lite engasjert. Argumentasjonen har vært at det er uheørt at lokalsamfunnet ikke i større grad nyter godt av inntektene. Men en annerledes og hardere beskatning, for eksempel en grunnrenteskatt, er ingen garanti for at så ville skjedd. Angående gruva i Kvalsund har lokalsamfunnet, med unntak av reindrifta, stort sett ønsket etableringa velkommen. Miljøbevegelsen har protestert, men opptrer mest på fylket, nasjonen og det globale miljøets vegne. Sametinget ser gruva som reduksjon av reinbeiter og trussel mot samisk kultur i sin alminnelighet. I *commons*-litteraturen gjøres det et poeng av at det for mange naturressurser finnes ulike fellesskap, at en elv for eksempel kan anvendes til ulike felles formål som elektrisitet, fiske og drikkevann, og at ikke alle formålene har støtte fra samme fellesskap.<sup>51</sup> Også turismen består av flere fellesskap. Laksefiskere og elvepadlere kan ha motstridende interesser, rypejegere og fjellvandrere likeså. Et annet eksempel er cruisenæringas bruk av havressursene og de fellesskap som lokalsamfunnene representerer. Hvorfor skal ikke disse anvendelsene beskattes? Her er det viktige debatter som så langt ikke har kommet opp. Foreløpig vil jeg anta at

---

<sup>49</sup> Caffentzis, G. og Federici, S. «Commons against and beyond capitalism.» I *Community Development Journal*, årg. 49 (2014): 92–105.

<sup>50</sup> Blaser, M. og de la Cadena, M. «The uncommons, an introduction.» I *Anthropologica*, årg. 59 (2017): 185–193.

<sup>51</sup> Ibid.

«Svalbard-modellen» vil være den minst kontroversielle turismebeskatningen, en adkomstavgift som tilfaller steder eller regioner, og som avsettes til turistiske eller miljømessige tiltak.

## Konklusjon

Dette kapitlet har sett på ressursrente innen turisme. Reiselivet er en ressursbasert næring, ettersom det er naturens ulike kvaliteter som trekker turister til Norge. På mange måter tjener landet penger på denne produksjonen, men inntektene fra bruk av natur til reiselivsformål beskattes ikke som sådan. Beskatningen skjer gjennom moms, inntektsskatt fra de ansatte, bedriftsskatt, eiendomsskatt og formuesskatt, på linje med annen næringsvirksomhet. Men det finnes næringer som i tillegg til dette betaler for forrentning av naturressursene. Dette skjer i oljesektoren og ved vannkraftproduksjon, er foreslått for fiskeoppdrett og var under utredning for vindkraft i 2020. I disse sektorene tas det ut det som er blitt kalt superprofitt, basert på naturressurser som tilhører samfunnet som et fellesskap. Men det finnes også en rekke bransjer som tar ut grunnrente uten at det er snakk om superprofitt. Det gjelder trolig for det meste av gruvedriften, jordbruket og deler av fiskeriene og – vil jeg hevde – turismen. Likevel ville det ikke være urimelig om disse bransjene betalte tilbake til fellesskapet for forrentningen. I den nylig framlagte utredninga om beskatning av fiskeoppdrett<sup>52</sup> foreslås det at skatten skal utgjøre 40 prosent av profitten, altså av det som er igjen når alle utgifter er dekket, slik det også er i oljenæringa, med en høyere prosentsats (78 prosent). Dersom fortjenestemarginene er små, blir også bidraget til fellesskapet lite. Men symbolverdien kan være viktig, at brukere av fellesgodene alle er med og bidrar. Ordningen bør også omfatte eiendomsbransjen, enten generelt eller spesifikt for eiendommer som leies ut for reiselivsvirksomhet. En slik skatt i reiselivet – i form av en fiskalavgift – ville legitimere at infrastruktur også belastes av turister og reiselivsnæringa. En slik skatt løser ikke problemet for særlig belastede besøkspunkter, ei heller urimeligheten som ligger i at man enkelte steder tar ut superprofitt. Kanskje burde det legges inn i et generelt skatteregime for virksomheter som tar ut superprofitt, det være seg i reiseliv, lakseoppdrett, vannkraft, fiske eller gruvedrift.

---

<sup>52</sup> Finansdepartementet, op.cit.

Men å innføre en turistavgift eller turistskatt, som er benevnelsen i opinionen, er et åpenbart alternativ. Til syvende og sist er det turistene som betaler det, selv om det er bedriftene som skattlegges. Og retorikken knyttet til en turistskatt er enklere og mer overbevisende: at de som benytter seg av fellesgodene, er med på å betale. Dette er også en anerkjent praksis, med eksempler som nevnt fra land over hele verden. Å gå veien om en næringslivsbeskatning er unektelig en mer indirekte måte å håndtere det på, og man unngår avgrensingsproblemer knyttet til en bedriftsskatt. Reiselivet er som kjent en næring som ikke er entydig definert.

I tillegg til at man vurderer å beskatte bruken av naturressursene, vil vi argumentere for at prinsippet om en sosial lisens (SLO) anvendes og utvikles til en standard for utvikling og drift av virksomheter der naturressursene skal beskattes. Det er et demokratisk prinsipp, et prinsipp som involverer de som berøres av et prosjekt. Som en del av dette bør ulike miljøvurderinger inngå. Som vi har påpekt i kapitlet er miljømessig forringelse ofte et resultat av forrentning av naturressurser. Håndteringen av slike problemer bør inngå både i planer og forhandlinger og er slik mange ser det, en naturlig del av de sosiale lisenser som gis. Det er på tide at prinsippet får en større og bredere plass i den offentlige debatten.

## Referanser

- Bathelt, H. og Glückler, J. «Towards a relational economic geography.» I *Journal of Economic Geography*, årg. 3 (2003): 117–144.  
<https://doi.org/10.1093/jeg/3.2.117>
- Blaser, M. og de la Cadena, M. «The uncommons, an introduction.» I *Anthropologica*, årg. 59 (2017): 185–193.
- Boutilier, R.G., Black, L. og Thomson, I. «From metaphor to management tool: How the social licenses to operate can stabilise socio-political environment for business.» *International Mine Management 2012*, Proceedings, 227–237. Melbourne: Australian Institute of Mining and Metallurgy, 2012.
- Brox, O. *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1989.
- Brundtlandrapporten. *Our common future*. New York: FN, 1987.
- Caffentzis, G. og Federici, S. «Commons against and beyond capitalism.» I *Community Development Journal*, årg. 49 (2014): 92–105.  
<https://doi.org/10.1093/cdj/bsu006>
- Derrida, J. *Adieu to Emmanuel Levinas*. Stanford: Stanford University Press, 1999.  
<https://doi.org/10.1515/9781503617346>
- Dickson, T. «Will a social license to operate benefit tourism? The case of snowsports.» *Sustainability of Tourism, Hospitality & Events in a Disruptive Digital Age*. CAUTHE 2019. Proceedings of the 29th Annual Conference (s. 587–595). Cairns: Central Queensland University, 2019.
- Finansdepartementet. «Skattlegging av havbruksvirksomhet.» *NOU 2019: 18*. Oslo: Finansdepartementet, 2019.
- Galtung, J. *A Structural Theory of Imperialism*. Paper. Oslo: International Peace Research Institute, 1971. <https://doi.org/10.1177/002234337100800201>
- Garnaut, R. og Ross, A.C. «The neutrality of the resource rent.» *Economic Record*, årg. 55 (1979): 193–201. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1979.tb02221.x>
- Hardin, G. «The tragedy of the commons.» *Journal of Natural Resources Policy Research*, årg. 1 (1968): 243–253. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1979.tb02221.x>
- Hayter, R. og Patchell, J. «Resources and development.» I Richardson, D., Castree, N., Goodchild, M.E., Kobayashi, A., Weidong, L. og Marston, R.A. (red.), *The International Encyclopedia of Geography*. London: John Wiley & Sons, 2017.

- Holmgren, H. og Lindkvist, K.B. «Resource management regimes and innovation in peripheral nature-based tourism: The case of North Cape tourism and sea-fishing tourism.» *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, årg. 70 (2016): 203–215. <https://doi.org/10.1080/00291951.2016.1168481>
- Huber, M. (2019). «Resource geography II: What makes resources political?» I *Progress in Human Geography*, årg. 43 (2019): 553–564. <https://doi.org/10.1177/0309132518768604>
- Inga, E.M. *Hvor går vegen videre? En studie av Kanstadfjord/Vestre Hinnøy reinbeitedistriks møte med vegutbyggingene Lofast og Panoramavegen*. Masteroppgave ISV. Tromsø: Universitetet i Tromsø, 2014.
- Koivurova, T., Buanes, A., Riabova, L., Didyk, V., Ejdemo, T., Poelzer, G., Taavo, P. og Lesser, P. «‘Social license to operate’: a relevant term in Northern European mining?» I *Polar Geography*, årg. 38 (2015): 194–227. <https://doi.org/10.1080/1088937X.2015.1056859>
- Lesser, P., Suopajarvi, L. og Koivurova, T. «Challenges that mining companies face in gaining and maintaining a social license to operate in Finnish Lapland.» I *Mineral Economics*, årg. 30 (2017): 41–51. <https://doi.org/10.1007/s13563-016-0099-y>
- Levinas, E. *Totality and infinity*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1969.
- McLaren, J. «Petroleum and mineral resource rent taxes: could the taxation principles have a wider application?» I *Macquarie Law Journal*, årg. 10 (2012): 43–58.
- Mitchell, T. *Carbon Democracy. Political power in the age of oil*. London: Verso, 2012.
- Moene, K. «Grunnrente.» *Dagens Næringsliv*. Oslo, 27.12.2019.
- Morrison, J. *The social license to operate. How to keep your organization legitimate*. New York: Palgrave MacMillan, 2014.
- Nepal, R. og Kumar Nepal, S. «Managing overtourism through economic taxation: policy lessons from five countries.» I *Tourism Geographies*, årg. 23 (2019): 1094–1115. <https://doi.org/10.1080/14616688.2019.1669070>
- Ostrom, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>



- Prno, J. og Slocombe, D.S. «Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector. Perspectives from governance and sustainability theories.» I *Resource Policy*, årg. 37 (2012): 346–357. <https://doi.org/10.1016/j.resour-pol.2012.04.002>
- Reusch, M. *Allemannsretten. Friluftslivets rettsgrunnlag*. Oslo: Flux Forlag, 2012.
- Ricardo, D. *Principles of political economy and taxation*. 3. utg. London: Dent Dutton, 1965 (1821).
- Riseth, J.Å. og Johansen, B. *Inngrepsanalyse for reindrifta i Troms fylke*. Rapport nr. 23. Tromsø: Norut, 2018.
- Suopajarvi, L. Viken, A., Svensson, G. og Pettersson, S. «Social license to operate – is local acceptance of economic development enhancing social sustainability?» I McDonagh, J. (red.), *Sharing Knowledge for Land Use Management*. London: Edward Elgar Publishing, 2020. <https://doi.org/10.4337/9781789901894.00018>
- Thomson, I. og Bouttelier, R.G. «Social license to operate.» I Darling, P. (red.), *SME mining engineering handbook* (s. 1779–1790). Denver, Colorado: Society for mining, metallurgy and exploration, 2011.
- Viken, A. «Nordkapp – annektert av turismen.» I Viken, A. (red.), *Turismens paradokser*. Stamsund: Orkana, 2020a. <https://doi.org/10.33673/OOA20202>
- Viken, A. «Turisme, kunnskapshegemonier og sjølregulering på Svalbard.» I Viken, A. (red.), *Turismens paradokser* (s. 301–320). Stamsund: Orkana, 2020b. <https://doi.org/10.33673/OOA20202/6>
- Viken, A., Benonisen, R. og Svensson, G. «Det ustyrilige friluftslivet?» I Viken, A. (red.), *Turismens paradokser* (s. 267–300). Stamsund: Orkana, 2020. <https://doi.org/10.33673/OOA20202/12>