



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 96 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om besøksbidrag



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 96 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om besøksbidrag

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5.12	Nivå på overnattingsavgiften og differensieringsmuligheter	48
2	Bakgrunn for overnattingsavgift på fastlandet	7	5.13	Dokumentasjon av overnattingsavgiften og merverdiavgiftsgrunnlaget	50
2.1	Finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder i kommunene	7	5.14	Innkreving	52
2.2	Hurdalsplattformen, anmodningsvedtak og Reisemålsutvalget	7	5.15	Avgiftsoppgjør – periodisering og betalingsfrister	53
2.3	Forslag sendt på høring november 2024	8	5.16	Opplysningsplikt, sanksjoner og unntak fra taushetsplikt	54
2.4	Ordninger i andre land	14	5.17	Vedtaksform og klageadgang	56
			5.18	Forfalt besøksbidrag, tvangsmulkt og forsinkelsesrenter	58
3	Tilgrensende rett – handlingsrom og begrensninger	15	6	Besøksbidrag for Longyearbyen	59
3.1	Innledning	15	6.1	Innledning	59
3.2	Rettslige rammer for overnattingsavgift	15	6.2	Bakgrunn	59
3.3	Eksisterende hjemler som gir grunnlag for økte inntekter fra besøkende	16	6.3	Besøksbidrag for Longyearbyen – lovens overordnede formål og virkeområde	61
3.4	Rettslige rammer for besøksbidrag	17	6.4	Virkeområde for lovbestemmelsen om besøksbidrag for Longyearbyen	62
4	Lovens formål, virkeområde og sluttbestemmelser	20	6.5	Avgiftsgrunnlaget	63
4.1	Lovens formål og virkeområde	20	6.6	Hva inntektene skal brukes til – formål	64
4.2	Forskriftshjemmel	20	6.7	Forvaltning og fordeling av inntektene	66
4.3	Ikrafttredelse	20	6.8	Nivå og beregning av besøksbidraget, innkreving mv. ...	66
5	Overnattingsavgift på fastlandet	22	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	69
5.1	Innledning	22	7.1	Innledning	69
5.2	Overordnet om høringsinnspillene til overnattingsavgiften	22	7.2	Kommunene	69
5.3	Formålet med overnattingsavgiften	26	7.3	Overnattingsgjestene	70
5.4	Bruk av midlene	28	7.4	Overnattingsbransjen	70
5.5	Definisjoner	30	7.5	Plattformselskapene	72
5.6	Myndighet til å fastsette overnattingsavgift	31	7.6	Skatteetaten	72
5.7	Tilbyders avgiftsplikt	34	7.7	Besøksbidrag for Longyearbyen	73
5.8	Tredjeparts avgiftsplikt	34	8	Merknader til de enkelte bestemmelsene	75
5.9	Overnattingsformer omfattet av avgiften	37			
5.10	Overnattingsgjester omfattet av avgiften	43			
5.11	Beregningsgrunnlaget – fast kronebeløp eller prosentvist påslag	45		Forslag til lov om besøksbidrag (besøksbidragsloven)	80

Prop. 96 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om besøksbidrag

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 10. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Nærings- og fiskeridepartementet legger i denne proposisjonen frem et forslag om å innføre en ny lov om besøksbidrag. Lovforslaget som er utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i fellesskap, består av fire kapitler. Bakgrunnen for inndelingen er behovet for ulike ordninger for besøksbidrag på det norske fastland og for Longyearbyen.

Kapittel 1 av loven inneholder bestemmelser om lovens formål og virkeområde. Lovens formål er å bidra til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder gjennom besøksbidrag i form av en avgift.

Reiselivsrelaterte fellesgoder som kan finansieres av besøksbidrag, er tjenester, natur og kulturmiljøer, infrastruktur, bygninger, og andre elementer, der bruken av eller behovet for disse øker vesentlig med antall besøkende. Reiselivsrelaterte fellesgoder som kan finansieres av besøksbidrag i Longyearbyen, er offentlig infrastruktur og offentlige tjenester som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen, og andre tjenester for reiselivet.

I kapittel 2 av loven foreslår departementet å gi kommunene på det norske fastland adgang til å kreve inn besøksbidrag i form av en over-

nattingsavgift. Avgiftplikten pålegges den som tilbyr overnatting mot betaling, med ett unntak: Hvis en tilbyder som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, benytter en annen til å formidle tjenesten og kreve inn vederlaget for seg, er formidleren ansvarlig overfor kommunen.

Overnattingsavgiften er første fase av regjeringens besøksbidragsprosjekt. I fase to vil departementet utrede besøksbidrag fra cruisevirksomhet, med mål om å innføre dette.

En besøksbidragsordning har vært diskutert lenge, og enkelte kommuner har etterlyst muligheten til å prøve ut og innføre ulike besøksbidragsordninger. Forslaget innebærer at de besøkende i større grad må bære kostnadene de påfører lokalsamfunnene de besøker. Dette kan bidra til bedre sameksistens mellom lokalbefolkningen og de besøkende og lavere miljø- og naturavtrykk fra reiselivsaktivitet.

Overnattingsavgiften på det norske fastlandet er frivillig å innføre for kommunene. Etter forslaget skal ordning om overnattingsavgift nedfelles i forskrift som vedtas av kommunestyret. Avgiften kan kun ilegges ved kortidsutleie, det vil si for

overnattingstjenester der leieforholdet er kortere enn 30 dager sammenhengende.

Kommunen er innkrevingsmyndighet, og inntektene fra avgiften skal i sin helhet gå til kommunen som innfører ordningen. For å gjøre det enklere for kommunene å kontrollere at regelverket etterleves, legges det til rette for informasjonsdeling mellom skattemyndighetene og kommunene.

Departementet foreslår en avgift på 3 pst. av overnattingsprisen ekskl. merverdiavgift. Overnattingsavgiften kan innføres for alle, eller noen, måneder av kalenderåret. Dersom det legges en avgift på 3 pst. på all omsetning av overnattings-tjenester, viser departementets beregninger basert på estimert omsetning i 2023, at årlig proveny vil kunne utgjøre om lag 900 mill. kroner. Administrative kostnader knyttet til ordningen gjør at netto disponibelt proveny vil være lavere.

At retten til å innføre overnattingsavgift ligger til den enkelte kommune er ikke til hinder for at

flere kommuner kan inngå samarbeid om finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder. Kommune-lovens regler for interkommunalt samarbeid gjelder ved slikt samarbeid.

I lovforslagets kapittel 3 foreslår departementet at Kongen skal gi forskrift om besøksbidrag for Longyearbyen. Det legges altså ikke opp til at det er en ordning som det er frivillig for lokale myndigheter å innføre slik som på fastlandet. Det fastsettes i loven hvilke paragrafer som skal gjelde for en slik avgift for Longyearbyen, men slik at det i forskrift kan fastsettes tilpasninger som er nødvendige på grunn av de stedlige forholdene. Også andre forhold vedrørende en avgift for Longyearbyen, vil bli fastsatt i forskrift.

Kapittel 4 gjelder sluttbestemmelser, hovedsakelig om ikrafttredelse av loven og overgangsbestemmelser.

2 Bakgrunn for overnattingsavgift på fastlandet

2.1 Finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder i kommunene

Regjeringen vil tilrettelegge for størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer. Det betyr at all næringsvirksomhet må være sosialt, miljømessig og økonomisk bærekraftig.

Norsk reiseliv har blitt en større eksportnæring det siste tiåret. Næringen har lagt bak seg en krevende periode som følge av koronapandemien. Gjennom 2020 og 2021 opplevde reiselivsbedrifter at næringsgrunnlaget forsvant i lange perioder med restriksjoner og nedstenginger. Nå er reiselivsaktiviteten tilbake på førpandemivå i de fleste regioner og markeder. Overnattingsstatistikken til Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at veksten fortsatte i 2024.¹

Reiselivsnæringens fotavtrykk på natur og klima er ikke ubetydelig, og for noen lokalsamfunn er det krevende når det kommer mange tilreisende i høysesongen. Flere turister betyr et økt press på fellesgoder, som for eksempel stier, offentlige toaletter og søppelhåndtering.

Regjeringens satsing på reiseliv innebærer en helhetlig satsing der en også tar vare på lokalsamfunnene, menneskene og naturen i de områdene av landet som får besøk. Skal reiselivsnæringen fortsette å vokse, må dette skje innenfor bærekraftige rammer.

Departementet foreslår å gi kommunene et nytt virkemiddel, en kommunal overnattingsavgift, for å håndtere utfordringene som oppstår ved økt reiselivsaktivitet. Forslaget innebærer at de besøkende i større grad enn tidligere må bære kostnadene de påfører lokalsamfunnene de besøker. I fase to vil departementet utrede besøksbidrag fra cruisevirksomhet, med mål om å innføre dette.

Besøksbidrag kan bidra til bedre samexistens mellom lokalbefolkningen og de besøkende og lavere miljø- og naturavtrykk fra reiselivsnæringen. På sikt kan dette også bidra til at norske reisemål blir mer attraktive for turistene.

Departementets vurdering er at tiltaket er egnet til å møte finansieringsutfordringene som kommunene står overfor som følge av økt reiselivsaktivitet.

Løsningen som departementet foreslår, er ikke et virkemiddel for besøksstyring. Problemstillingene knyttet til reiseliv er sammensatte. I områder der en ønsker å begrense aktiviteten fra turisme, vil andre virkemidler være mer målrettede og mer effektive. Overnattingsavgiften kan imidlertid brukes i kombinasjon med andre virkemidler og inngå som et element i en helhetlig reisemålsutvikling.

2.2 Hurdalsplattformen, anmodningsvedtak og Reisemålsutvalget

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil «sikre lokal verdiskaping og tilrettelegging ved å gi kommuner mulighet til å innføre besøksbidrag. Det skal raskt settes i gang ett eller flere pilotprosjekter, for eksempel i Lofoten, basert på lokalt initiativ».

Ved behandling av 2023-budsjettet fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (nr. 83): «Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en kommunal/statlig turistskatt senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2024», jf. Meld. St. 1 (2022–2023) *Nasjonalbudsjettet 2023*, Innst. 2 S (2022–2023). Av regjeringens forslag til statsbudsjett for 2024, jf. Prop. 1 LS (2023–2024) *Skatter og avgifter 2024*, fremgår det at det er behov for mer tid til å utrede oppfølgingen av anmodningsvedtak nr. 83, blant annet for at det skal kunne ses i sammenheng med de øvrige prosessene som berører samme spørsmål. Regjeringen fremmet derfor ingen konkrete forslag til en lokal eller statlig turistskatt i budsjettforslaget for 2024.

Regjeringen har med bakgrunn i Stortingets vedtak, og ambisjoner i Hurdalsplattformen, utredet handlingsrommet for å innføre ulike former for besøksbidrag innenfor dagens regelverk, og vurdert hvilke former for besøksbidrag som kan være aktuelle å innføre i Norge. I den forbindelse

¹ SSB, tabell 13100 og tabell 14162

ba departementet om innspill til ulike pilot-modeller for besøksbidrag. Flere kommuner og aktører ga innspill. Blant annet ble det foreslått besøksbidrag i form av betaling ved ankomst til reisemålet fra personer som kommer med bil og passasjerer med tog, buss, fly, ferje og cruiseskip og ved påslag på kjøp av varer og tjenester. De ulike modellene ble vurdert av en arbeidsgruppe med representanter fra Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Samferdselsdepartementet.

Alternativene som arbeidsgruppen vurderte, krever endringer i gjeldende regelverk eller innføring av ny lov for å kunne gjennomføres. Arbeidsgruppen identifiserte imidlertid noen områder hvor det trolig er et handlingsrom for kommunene til å hente inn økte inntekter fra de besøkende innenfor dagens regelverk. Dette gjelder parkeringsbetaling knyttet til vilkårsparkering og boligsoneparkering. Videre kan det også være et handlingsrom for økte inntekter fra cruisevirksomhet gjennom utbytte fra kommunale havner.

Spørsmålet om besøksbidrag ble også utredet av Reisemålsutvalget. Utvalget ble nedsatt av Solberg-regjeringen 26. august 2021 for å utrede handlingsrommet for besøksforvaltning og reisemålsutvikling i norske kommuner. Utvalget ble videreført med uendret mandat og sammen-setning etter regjeringsskiftet høsten 2021 og leverte sin utredning, NOU 2023: 10 *Leve og oppleve – Reisemål for en bærekraftig fremtid*, 30. mars 2023.

Reisemålsutvalget la vekt på at finansiering av fellesgoder må ses i sammenheng med en plan for området eller destinasjonen. Utvalget foreslo en modell der det etableres en reisemålsledelse som får i oppdrag å drive strategisk besøksforvaltning og håndtere utvikling og drift av fellesgoder på det enkelte reisemål basert på en bredt forankret besøksstrategi. Utvalget foreslo videre at arbeidet med reisemålsledelse, besøksforvaltning og fellesgoder skulle finansieres gjennom et besøksbidrag som hentes inn nasjonalt, men som forvaltes regionalt og lokalt. Bidraget skulle kreves inn via transport inn til eller ut av landet, både fra passasjerer som kommer med fly, cruiseskip og ferje, tog, buss og fra private bilister.

Regjeringen foreslår ikke en besøksbidragsmodell som kreves inn via transport ved landegrensen, og har valgt å ikke gå videre med Reisemålsutvalgets forslag til modell for besøksbidrag.

2.3 Forslag sendt på høring november 2024

2.3.1 Overordnet om høringsforslaget

Departementet la 19. november 2024 høringsnotat om forslag til lov om besøksbidrag ut på høring med frist for merknader 3. januar 2025. For at lovforslaget skulle bli behandlet i Stortingets vårsesjon 2025, ble høringsfristen satt til seks uker, som er innenfor rammene av utredningsinstruksen, jf. punkt 3.3.²

Som en første fase av regjeringens besøksbidragsprosjekt var forslaget å gi kommunene mulighet til å innføre en kommunal avgift for overnatting. Departementets vurdering var at en overnattingsavgift er et relativt treffsikkert virkemiddel for å kreve inn inntekter fra besøkende, samtidig som det i liten grad belaster lokalbefolkningen.

Departementet viste til at overnattingsavgift er den vanligste formen for besøksbidrag i Europa. En oversikt fra Reisemålsutvalget viser at 20 europeiske land hadde innført besøksbidrag fra overnattings tjenester.³ Departementet vurderte videre at en overnattingsavgift kan innføres innenfor rammene av tjenesteloven og statsstøtteregulverket.

Departementet viste i høringsnotatet til at privat utleievirksomhet har økt de siste årene og konkurrerer med hoteller og andre kommersielle overnattingsvirksomheter. Dersom avgiften legges på ulike overnattingsformer innenfor et geografisk område, var vurderingen at det ville bidra til å unngå ulike konkurransevilkår og derigjennom en uønsket vridning mellom for eksempel hoteller og private utleiere. Departementet foreslo at avgiften ble beregnet som en prosentvis sats av overnattingsprisen, noe som ikke påvirker de relative prisene mellom de ulike overnattingsformene. Vurderingen var videre at dersom overnattingsavgiften er moderat, er effekten på etterspørselen trolig begrenset, samtidig som avgiften kan gi kommunen et bidrag til finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder.

I Hurdalsplattformen varslet regjeringen at den ville gjennomføre pilotprosjekter med besøksbidrag. Departementets utredninger har vist at det er behov for lovendringer for å innføre besøksbidragsordninger. Behovet gjelder også ved søksprosjekter («piloter»). Departementet vurderte derfor at forsøk med piloter var mindre

² Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)

³ NOU 2023: 10, vedlegg 3, tabell 3

aktuelt enn om lovendringer ikke hadde vært nødvendig. Departementet vurderte videre at det derfor var hensiktsmessig å starte med å innføre en ordning som åpner for at alle kommuner kan innføre en kommunal overnattingsavgift.

Både nasjonale og kommunale ordninger ble vurdert i høringsnotatet. Fordelen med nasjonale ordninger er blant annet at det i større grad er mulig å skape en helhetlig politikk uavhengig av kommunegrensene, likere konkurransevilkår i hele landet og enklere innkreving. Når departementet likevel valgte å gå videre med en kommunal ordning, er det med bakgrunn i at ordningen bør være frivillig og besluttes lokalt. Det gir kommunen handlingsrom til å møte lokale behov med lokale løsninger.

I høringsnotatet var det tatt en rekke retningsvalg. Forslaget som ble hørt, er en frivillig kommunal ordning – ikke en statlig ordning. Avgiften legges i første fase kun på overnattingstjenester, mens besøksbidrag fra cruise skal utredes i fase to av regjeringens besøksbidragsprosjekt, med mål om å innføre dette. Det ble heller ikke foreslått endringer i parkeringsregelverket eller friluftsløven/allemannsretten, men høringsnotatet inneholdt en redegjørelse for hvilke muligheter som ligger innenfor dagens regelverk.

Departementet gikk heller ikke videre med dagsbesøksavgift etter modell fra Venezia. Løsningen som testes i Venezia, innebærer etter departementets syn langt på vei å privatisere deler av det offentlige rom, med de uheldige fordelingsvirkningene det kan medføre. Slik departementet ser det, vil en slik løsning utfordre allemannsretten, noe som blir spesielt tydelig om ordningen skal gjelde for hele eller større deler av landet.

2.3.2 Høringsinstanser

I tillegg til å legge ut forslaget på offentlig høring på regjeringens hjemmesider, ble høringsnotatet sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Statsforvalterne

Kommunene og fylkeskommunene

Longyearbyen lokalstyre

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Digitaliseringsdirektoratet

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

Domstoladministrasjonen

Fiskeridirektoratet

Konkurransetilsynet

Kystverket

Landbruksdirektoratet

Miljødirektoratet

Regelrådet

Riksantikvaren

Sametinget

Skattedirektoratet

Skatteetaten

Statens vegvesen

Statistisk sentralbyrå

Svalbard skattekontor

Sysselmesteren på Svalbard

Tolldirektoratet

Økokrim

Høgskolen i Innlandet

Høgskulen på Vestlandet

Høyskolen Kristiania

Nord universitet

Norges Handelshøyskole

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
(NMBU)

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
(NTNU)

The University Centre in Svalbard

Universitetet i Agder

Universitetet i Bergen

Universitetet i Oslo

Universitetet i Stavanger

Universitetet i Sørøst-Norge

Universitetet i Tromsø

Westerdals Oslo ACT

Avinor AS

Folketrygdfondet

Innovasjon Norge

Kings Bay AS

Norges Bank

Norges forskningsråd

Norsk Polarinstitut

Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS

Den Norske Turistforening

Den norske Revisorforening

Fellesforbundet

Finans Norge

Friluftsrådenes Landsforbund

Frivillighet Norge

Kommunesektorens organisasjon

Kompetanse Norge

Landsorganisasjonen i Norge

Longyearbyen Røde kors

Longyearbyen sykehus
 NHO Reiseliv
 NHO Sjøfart
 NITO – Norges ingeniør- og teknologi-
 organisasjon
 NordNorsk Reiseliv AS
 Norpark – Norges parkeringsforening
 Norges Bondelag
 Norges Fiskarlag
 NORSKOG
 Norges Jeger- og Fiskerforbund
 Norges Kemner- og Kommuneøkonomers
 Forbund
 Norges Naturvernforbund
 Norges Rederiforbund
 Norges Skogeierforbund
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norsk Friluftsliv
 Norsk Kulturarv
 Norsk Reiseliv
 Norsk Øko-Forum (NØF)
 Norske Fjell SA
 Norske Lakseelver
 Norske Parker
 Norske Reindriftssamers Landsforbund
 Regnskap Norge
 Skattebetalerforeningen
 Skatteforsk – Senter for skatte- og atferdsforskning
 SMB Norge
 Spekter
 Svalbard Næringsforening
 Svalbard Science Forum
 Trøndelag Reiseliv AS
 Virke
 Visit Svalbard AS
 Visit Sørlandet AS
 Visit Øst-Norge SA
 VisitOsloRegion SA
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Økonomiforbundet

 AECO (The Association of Arctic Expedition
 Cruise Operators)
 Airbnb Inc.
 Booking.com
 Cruise Lines International Association Norge
 Cruise Norway
 Finn No AS (finn.no)
 Fjord Norge AS
 Næringsorganisasjonen HANEN
 Hotels.com
 Polar Polish Station Hornsund
 Trust Arcticugol

Følgende har gitt uttalelse:

Statsforvalteren i Innlandet

Innovasjon Norge
 Kystverket
 Regelrådet
 Riksantikvaren
 Skattedirektoratet
 Statens vegvesen
 Statistisk sentralbyrå

Nord universitet
 Ruralis
 Universitetet i Stavanger

Agder fylkeskommune
 Akershus fylkeskommune
 Buskerud fylkeskommune
 Finnmark fylkeskommune
 Innlandet fylkeskommune
 Møre og Romsdal fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Rogaland fylkeskommune
 Telemark fylkeskommune
 Troms fylkeskommune
 Trøndelag fylkeskommune
 Vestland fylkeskommune
 Østfold fylkeskommune

Alta kommune
 Andøy kommune
 Arendal kommune
 Aurland kommune
 Bamble kommune
 Bergen kommune
 Bodø kommune
 Brønnøy kommune
 Bærum kommune
 Drangedal kommune
 Dyrøy kommune
 Dønna kommune
 Eidfjord kommune
 Evenes kommune
 Fjord kommune
 Flakstad kommune
 Fredrikstad kommune
 Færder kommune
 Gausdal kommune
 Grimstad kommune
 Hamarøy kommune
 Hammerfest kommune
 Hareid kommune
 Harstad kommune
 Hemnes kommune

Hvaler kommune
Indre Fosen kommune
Kragerø kommune
Kristiansand kommune
Krødsherad kommune
Kvinnherad kommune
Kåfjord kommune
Larvik kommune
Lavangen kommune
Lebesby kommune
Leirfjord kommune
Levanger kommune
Lillehammer kommune
Lillesand kommune
Lom kommune
Loppa kommune
Luster kommune
Lyngdal kommune
Meløy kommune
Midt-Telemark kommune
Molde kommune
Moskenes kommune
Narvik kommune
Nesna kommune
Nord-Aurdal kommune
Nordkapp kommune
Nordreisa kommune
Oppdal kommune
Orkland kommune
Oslo kommune
Osterøy kommune
Porsgrunn kommune
Rauma kommune
Ringsaker kommune
Rødøy kommune
Røros kommune
Sandefjord kommune
Sandnes kommune
Senja kommune
Sola kommune
Stavanger kommune
Steigen kommune
Storfjord kommune
Strand kommune
Tingvoll kommune
Tinn kommune
Tromsø kommune
Trondheim kommune
Trysil kommune
Tønsberg kommune
Ullensvang kommune
Ulstein kommune
Ulvik herad
Vefsn kommune
Vestvågøy kommune

Vevelstad kommune
Voss herad
Værøy kommune
Vågan kommune
Ørsta kommune
Øyer kommune
Øygarden kommune
Øystre Slidre kommune

Longyearbyen lokalstyre

Fjordane interkommunalt politisk råd
Fosenregionen interkommunalt politisk råd
Helgeland interkommunalt politisk råd
Hålogalandsrådet
Interkommunalt politisk råd Nord-Gudbrandsdal
Lofotrådet IPR
Regionrådet i Valdres IPR
Salten Regionråd IPR
Sognarådet interkommunalt politisk råd
Tromsøregionen IPR
Vesterålsrådet interkommunale politiske råd
Vest-Finnmark Rådet

Kristiansund og Nordmøre Havn IKS
Lofoten friluftsråd
Smøla nærings- og kultursenter KF
Stranda hamnevesen KF

Naustdal-Gjengedal verneområdestyre
Nærøyfjorden verneområdestyre
Stølsheimen verneområdestyre
Vega verneområdestyre

Svalbard kirke

Besseggen Turisme
Destinasjon Femund Engerdal AS
Destinasjon Haugesund & Haugalandet
Destinasjon Trysil SA
Destinasjon Ålesund & Sunnmøre, Visit Nordvest
Destination Lofoten AS
Hemsedal Turisttrafikklag SA
NordNorsk Reiseliv AS
Rada Reiseliv SA
Rauland Turist AS
Region Stavanger
Reisemål Ryfylke AS
Romsdal Reiseliv SA
Trolltunga AS
Trøndelag Reiseliv AS
Visit Bergen
Visit Bodø
Visit Bø AS
Visit FjordKysten og Sunnfjord AS

Visit Fosen SA
 Visit Fredrikstad og Hvaler AS
 Visit Geiranger AS
 Visit Hammerfest AS
 Visit Hardangerfjord AS
 Visit Helgeland AS
 Visit Innherred AS
 Visit Jotunheimen AS
 Visit Lillehammer AS
 Visit Narvik AS
 Visit Nordfjord AS
 Visit Nordkapp AS
 Visit Nordkyn
 Visit Røros og Østerdalen
 Visit Senja Region SA
 Visit Sognefjord AS
 Visit Svalbard AS
 Visit Sørlandet AS
 Visit Telemark AS
 Visit Tromsø-Region AS
 Visit Trondheim AS
 Visit Valdres AS
 Visit Vestfold
 Visit Voss, Voss Reiselivsråd
 Visit Øst-Norge SA
 VisitOSLO AS
 VisitOsloRegion SA

AECO – Association of Arctic Expedition Cruise
 Operators

Austevoll Reiselivslag
 Bodø og Omegns Turistforening
 Campingbransjen i Stryn kommune
 Cruise Lines International Association
 Cruise Norway AS
 Den Norske Turistforening
 European Cruise Service
 Fellesforbundet
 Friluftsrådernes Landsforbund
 Kongelig Norsk Båtforbund
 KS
 Lemonsjø Fjellstue & Hyttegrend
 Naturvernforbundet
 NHO
 NHO Luftfart
 NHO Reiseliv
 NHO Transport
 Norges Bondelag
 Norges kulturvernforbund
 Norges museumsforbund
 Norges Røde Kors
 Norsk Bobil og Caravan Club
 Norsk Bobilforening
 Norsk Friluftsliv
 Norsk Fyrforening

Norsk Reiseliv
 Norske alpinanlegg og fjelldestinasjoner
 Næringsorganisasjonen HANEN
 Regnskap Norge
 Stiftelsen Bryggen
 Stiftelsen Norsk Kulturarv
 Utmarkskommunenenes Sammenslutning
 Verdsarvrådet for Vestnorsk fjordlandskap og
 Fellesgodeprosjektet
 Virke

Alstahaug Næringsforening
 Bergen Næringsråd
 Fjord Næringsforum
 Grenland Næringsforening
 Heim Næringsforening
 INKON – Aurland Næringsråd
 Kragerø Næringsforening
 Larvik Reiselivsforum
 Lofoten Næringsforum
 Mosjøen Næringsforening
 Næringsforeningen i Kristiansandsregionen –
 Kristiansand Handelskammer
 Næringsforeningen i Stavanger-regionen
 Næringsforeningen i Tromsøregionen
 Næringsforum i Fjellregionen
 Ranaregionen Næringsforening
 Sirdal Næringsforening
 Sogn og Fjordane Næringsråd
 Tønsberg og Færder Næringsforening

Hemsedal Høyre
 Nordland KrF
 Stryn Høgre

Aker Solutions AS
 Alpinco AS
 Beerenberg Services AS
 Beitostølen Resort AS
 Bergen Harbour Hotel AS
 Bilfinger ISP Offshore Norway AS
 Bolme pensjonat AS
 bookTrysilonline AS
 Brim Explorer AS
 Bygdin Høyfjellshotell AS
 Caiano Hotels AS
 Camping Sørlandet SA
 Classic Norway Hotels
 Dalseter Fjellhotell
 De Historiske AS
 Dyreparken Overnatting AS
 Easy AS, Thon Hotel Arendal
 Eliassen Rorbuer Drift AS
 Elva Hotell, Voss Active AS
 Everchange.com Erwin Cwiek

Fiken AS
 Finn No AS (Finn.no)
 Finse 1222 AS
 Fjord Norge AS
 Flatheim
 Fleischer's Hotel AS
 Frich's Management AS
 Gaustabanen AS
 Geiranger Fjordservice AS
 Glesvær Rorbu AS
 Go to Storekorsnes AS
 Group NAO
 Gyldenløve Hotell AS
 Hammer Hotel AS
 Hattvika Lodge AS
 Heges Matopplevelser AS
 Hemsedal Fjellcamp
 Henningsvær Rorbuer AS
 Hjørnet Bardrift AS
 Horgheim skysstasjon
 Hotel Alexandra AS
 Hotel Union Geiranger AS
 Hov Gård AS
 Hovden Alpin Resort AS
 Hovedkontoret AS
 Hunderfossen Familiepark, Tusenfryd,
 Kristiansand Dyrepark, Kongeparken og
 Bø Sommarland
 Hurtigruten AS
 Inferno Metal Festival (Oslo) og Beyond
 The Gates (Bergen)
 Jostedal Camping
 Kabelvåg Feriehus & camping AS
 KAEFER Energy AS
 Kjørnes Camping AS
 Klækken Hotell ANS
 Krokstrand Fjellpark AS
 Kronengruppen AS
 Kvittfjell Hotel AS
 Larvik Campingplassforening
 Leka motell og camping
 Lofotcamping AS
 Lofoten Beach Camp AS
 Lofoten Planet AS
 Lofoten Planet Holding AS
 Lofoten Vacation AS
 Lofotferie AS
 Lysefjorden Utvikling AS
 Magic Hotels Bergen AS, Magic Hotels BG AS
 Mandal Hotel AS
 Maritim Fjordhotell AS, Farsund Fjordhotell AS
 Mimir AS
 Mountains of Norway SA
 Museum Nord
 Nalub Experiences AB

NHG AS
 Norsk Camping SA
 Norway's best Group AS
 Norwegian Hospitality Group AS
 Nye Tider AS
 Nærøyfjorden Camping AS
 Offersøy Feriesenter
 Quality Hotel Grand Royal
 Rauland Høgfjellshotell AS
 Rauland Invest AS
 Rauland Skisenter AS
 Reine Rorbuer Drift AS
 Rogaland Fritidspark AS
 Rondane Haukliseter Fjellhotell, Høvringen
 Høgfjellshotell, Øigardseter Fjellstue og
 Høvringen Fjellstue
 Rosenberg Worley AS
 Rosfjord Strandhotell AS, Lindesnes Havhotell AS,
 Lomsesanden opplevelser AS
 Rustad Kafe AS
 Rystad Lofoten camping
 Sakrisøy Rorbuer AS
 Saltstraumen Hotel AS
 Sande Camping
 Scandic Hotels Norge AS
 Senja Reiseliv AS, Hamn i Senja
 SkiStar Norge AS
 SPOR Natur og Reiseliv AS
 Steinsvik Fjordhytter
 Stekvasselv Gård
 Stiftelsen Preikestolen
 Storfjordsambandet AS
 Strawberry AS
 Strynsvatn Camping og Feriehytter
 Straand Hotel AS, Vrådal Ferieleiligheter AS, Vrå-
 dal Booking AS, Vrådal Panorama Skisenter AS
 StS-ISONOR AS
 Sveastranda Camping AS
 The Transparency Company AS
 Thon Hotels AS
 Trippz
 Trolltunga Camping AS
 Trust Arcticugol
 Tyrifjord Hotell AS
 Tysdal Camping AS
 Utflukt AS, Utflukt NAF Camp AS
 Utvalgte Spisesteder AS
 Vesterålen Rorbuer AS
 Viking Adventure AS, Utne Hotell AS
 Villa Lofoten AS
 Voss Resort AS
 Wonderlust AS
 XLyngen AS
 XXLofoten AS
 Æventyr Utvikling AS

Ørland Kysthotell AS

16 privatpersoner

Følgende har svart at de ikke har merknader:

Domstoladministrasjonen
Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Sjøfartsdirektoratet

Høringsuttalelsene er tilgjengelige på departementets nettside.

2.4 Ordninger i andre land

I Norden har verken Danmark, Finland eller Sverige innført besøksbidragsordninger. Et flertall av EU-landene har imidlertid innført en form for turistrelatert skatt eller avgift. Av 30 europeiske land som ble kartlagt i en undersøkelse av Group NAO i 2020⁴, hadde 20 innført skatt på overnatting for besøkende. De fleste skattlegger

etter antall overnattinger per person på bynivå. I tillegg er satsene ofte differensiert etter overnattingstype.

Ifølge en rapport fra OECD⁵ er det en økning av regenerative skatter. Slike skatter forsøker ikke nødvendigvis å endre adferd, men skal løse en finansieringsutfordring. Inntektene fra denne typen avgifter benyttes ofte til restaurering av kulturarv, utvikling av turismeinfrastruktur og naturvern. Den samme studien viser at de negative effektene på etterspørselen og endringene i næringslivets konkurranseevne som følge av denne typen avgifter, synes å være marginale. Generelt har det vist seg å være krevende å isolere effekten av avgifter fra andre faktorer. Mange destinasjoner har opplevd en økning i besøks-tallene, på tross av innføringen av ulike former for besøksbidrag.

⁴ Group NAO (2020). *Tourism Taxes by Design. Destination funding and the impact of tourism taxes on European cities and urban communities*. White Paper.

⁵ OECD (2014). *OECD Tourism Trends and Policies 2014*. Report.

3 Tilgrensende rett – handlingsrom og begrensninger

3.1 Innledning

I dette kapittelet redegjør departementet først for tilgrensende rett som er relevant for forslaget om overnattingsavgift. Videre gis en beskrivelse av kommunenes handlingsrom til å ta inn ytterligere inntekter fra besøkende innenfor gjeldende regelverk knyttet til vilkårsparkering og cruise.

Som nevnt i kapittel 2 har regjeringen vurdert mulighetsrommet for ulike pilotprosjekter for besøksbidrag. I det offentlige ordskiftet om besøksbidrag har mange tatt til orde for at en bør adressere spørsmålet knyttet til camping utenfor campingplass, cruisevirksomhet og dagsbesøk. Departementet trekker derfor frem ulike regelverk som etter departementets vurdering legger føringer for andre former for besøksbidrag enn overnattingsavgift, for å vise noen av avveiningene en står overfor ved innføringen av et besøksbidrag.

Departementet viser videre til at cruise vil inngå i neste fase av regjeringens besøksbidragsprosjekt. Nærmere utredning av en mulig innretning for et eventuelt besøksbidrag fra cruise og forslag til regulering, vil gjøres i en senere høring, og departementet går derfor ikke nærmere inn på cruiserelaterte spørsmål her.

Selv om departementet nå foreslår å gi kommunene anledning til å innføre en kommunal overnattingsavgift, vil ikke dette være et virkemiddel som er like relevant for alle landets kommuner. For noen kommuner kan det være tilstrekkelig å utnytte det handlingsrommet som er innenfor gjeldende regelverk i møte med utfordringer knyttet til økt reiselivsaktivitet.

3.2 Rettslige rammer for overnattingsavgift

For at en kommune skal kunne kreve inn en kommunal avgift, må det være hjemlet i lov. Det finnes per i dag ikke rettsgrunnlag som gir kommunene hjemmel til å kreve inn overnattingsavgift. Formålet med departementets forslag er å gi kommunene hjemmel til å innføre overnat-

tingsavgift. En del relevant regelverk gjennomgås i det videre.

3.2.1 Statsstøtteregelverket og tjenesteloven

Departementet har vurdert forslaget opp mot statsstøtteregelverket. Forslaget innebærer at hver kommune gis kompetanse til å ilegge eventuell overnattingsavgift, at innkreving skjer av kommunen og at det er opp til kommunen å vurdere de budsjettmessige konsekvensene av å ilegge overnattingsavgiften.

Etter departementets vurdering ligger derfor beslutningen innenfor kommunens autonomi og er utformet på en måte som gjør at forskjeller mellom kommunene ikke vil være selektivt i henhold til statsstøttereglene. Midlene som innkreves skal også kun brukes til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder, og dermed ikke gå til å dekke økonomisk aktivitet i støtterettslig forstand. Generelt mener departementet derfor at ordningen vil være i tråd med støttereglene og tjenesteloven.

3.2.2 Innsamling og deling av data knyttet til korttidsutleie

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1028 om innsamling og deling av data knyttet til korttidsutleie og om endring av forordning (EU) 2018/1724 ble vedtatt i EU den 11. april 2024.

Forordningen fastsetter regler for myndighetene og tilbydere av nettbaserte korttidsutleieplattformer sin innsamling av data, og deling av data fra disse plattformene til myndighetene knyttet til levering av korttidsutleietjenester, som tilbys av verter gjennom plattformene.

Formålet med forordningen er å etablere et harmonisert regelverk for innsamling og deling av data som skal skape større åpenhet i korttidsutleiemarkedet, og gjøre det mulig for myndighetene å utforme og iverksette effektiv og proporsjonal regulering av slike tjenester. Det følger av forordningens fortale og bestemmelser at den ikke berører nasjonal lovregulering av administrering, innkreving, håndheving eller inndrivelse av

skatter, toll og andre avgifter. Det vises for øvrig til omtale av ordningen for digital plattforminformasjon (DPI) i punkt 5.16.2.

Det er nå til vurdering i Norge og de andre EFTA-landene om denne rettsakten skal innlemmes i EØS-avtalen.

3.3 Eksisterende hjemler som gir grunnlag for økte inntekter fra besøkende

3.3.1 Innledning

Departementet vurderer at det for enkelte kommuner trolig er et uutnyttet handlingsrom til å innhente ytterligere inntekter fra besøkende innenfor dagens regelverk. Det gjelder for havnevederlag og vilkårsparkering. Nedenfor redegjør departementet for enkelte relevante regelverk, som allerede åpner for dekning av kostnader mv.

3.3.2 Havne- og farvannsloven – utbytte fra havn

Havne- og farvannsloven¹ kapittel 4 inneholder bestemmelser som gir stat og kommuner anledning til å dekke sine kostnader for å gjennomføre ulike tjenester og oppgaver etter havne- og farvannsloven.

Det må skilles mellom avgifter og vederlag. Hvilke avgifter som kan kreves inn, og hva disse konkret kan dekke, er angitt i loven. Kommunen kan i medhold av § 36 kreve inn farvannsavgift for å dekke sine kostnader til lovpålagte oppgaver knyttet til farvannsforvaltningen. Kommunens kostnader til å tilrettelegge for turisme er ikke en slik lovpålagt oppgave etter havne- og farvannsloven, og besøksbidrag kan derfor ikke inngå som en del av farvannsavgiften. Vederlag kreves inn av havn eller operatører av havn, på privatrettslig grunnlag. Vederlag er betaling for bruk av havn og for de tjenester som havnene tilbyr. Kommunen som havneeier, kan bestemme hva som skal betales i vederlag innenfor de alminnelige regler om urimelige priser og konkurransereguleringen. Dette reguleres ikke i havne- og farvannsloven.

Innenfor disse rammene kan kommuner som havneeier, bestemme at havnen skal kreve inn vederlag fra cruise fartøy som anløper havnen. Innenfor rammene av havne- og farvannsloven § 32 om forvaltning av kapital i kommunalt eide havner, kan kommunen hente inntekter gjennom

utbytte fra sin havn. Et slikt utbytte kan igjen benyttes til å dekke andre offentlige utgifter, eksempelvis for å tilrettelegge for reiseliv.

3.3.3 Vegtrafikkloven – vilkårsparkering

Vegtrafikkloven² § 8 og parkeringsforskriften³ regulerer privat og offentlig vilkårsparkering av motorvogn. Med vilkårsparkering menes parkering mot betaling, tidsbegrensning eller på andre vilkår, se parkeringsforskriften § 2 bokstav a. Forskriften stiller en rekke krav til parkeringsvirksomhet, blant annet til parkeringsområdene, skilting, betaling, kontroll sanksjon og klage.

Parkeringsforskriften regulerer ikke nivået på hva man må betale for å få parkere eller bruk av inntektene fra parkering. Det er opp til den enkelte parkeringstilbyder å bestemme prisen på kommunale vilkårsparkeringsplasser og hva inntektene skal brukes til. Det innebærer at kommuner, som tilbyr vilkårsparkering, kan øke avgiften og øremerke sine parkeringsinntekter til særskilte formål, som for eksempel reiselivsrelaterte fellesgoder.

3.3.4 Parkeringsforskriften – boligsoneparkering

Parkeringsforskriften § 29 gir også kommunen mulighet til å etablere såkalt boligsoneparkering. Bestemmelsen gir kommunen adgang til å reservere kommunale vilkårsparkeringsplasser for parkerende bosatt i et nærmere avgrenset område, for lokalt næringsliv og for andre med særlig behov for slik parkering. Ordningen krever behovsprøving.

Flere norske byer har innført boligsoneparkering og ved det tilbudt lokalbefolkningen og næringslivet lavere parkeringsavgift enn for de som ikke omfattes av ordningen.

Parkeringsforskriften begrenser ikke ordningen til byområder. Det innebærer at ordningen også kan benyttes på andre steder der kommunen ønsker å sikre et bedre parkeringstilbud for beboere og andre med særlig behov, samtidig som kommunen innfører eller øker omfanget av vilkårsparkering for andre. Innføring eller økt omfang av vilkårsparkering, i kombinasjon med boligsoneparkering, kan også bidra til reiselivsrelatert fellesgodefinansiering.

¹ Lov av 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

² Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)

³ Forskrift 18. mars 2016 nr. 260 om vilkårsparkering for allmennheten og håndheving av private parkeringsreguleringer (parkeringsforskriften)

Kommunene har også adgang til å kreve inn parkeringsavgift ved friluftsområder, jf. omtale under punkt 3.4.

3.4 Rettslige rammer for besøksbidrag

3.4.1 Innledning

Friluftsloven⁴ og EØS-avtalen setter rammer for hvordan et regelverk for å ilegge og innkreve besøksbidrag fra ulike tjenester som parkering, overnatting, med mer kan utformes. Disse regelverkene omtales nærmere nedenfor.

3.4.2 Allemannsretten er lovfestet gjennom friluftsloven

Allemannsretten er grunnlaget for friluftslivet i Norge, og brukes gjerne som en samlebetegnelse på de rettigheter vi har til fri bruk av naturen i forbindelse med friluftsliv. Allemannsretten gjelder uavhengig av hvem som eier grunnen. En kjerne i denne retten er at det ikke kan tas betalt for tilgang til naturområder i forbindelse med friluftsliv.

Folk har i lange tider brukt naturen til å ferdes i og høste av. I 1957 ble allemannsretten lovfestet gjennom vedtakelsen av friluftsloven. Friluftsloven gir rett til både opphold, telting, bading, rastning, ferdsel og høsting i naturen på nærmere angitte vilkår. Friluftsloven gir også plikt for de som utøver rettigheter etter loven, til å opptre varsomt og hensynsfullt for ikke å volde skade eller ulempe for eiere og brukere eller andre, eller påføre miljøet skade jf. § 11. Rettighetene etter loven gjelder med de begrensninger som følger av annen lovgivning eller forskrifter gitt med hjemmel i lov, jf. friluftsloven § 19.

3.4.3 Mulighet til å innskrenke allemannsretten gjennom kommunal forskrift

Friluftsloven § 15 gir kommunene mulighet til å gi lokale forskrifter om ferdsel på friluftslivsområder der ferdselen er stor, ut fra blant annet hensyn til å opprettholde ro og orden, miljøhensyn mv. Paragrafen er ment å beskytte grunneiers interesser og beskytte naturgrunnlaget og miljøet, ikke for å regulere ferdsel av hensyn til sikkerhet.

Friluftsloven § 15 gir mulighet til å innskrenke allemannsretten gjennom kommunal forskrift (med samtykke av grunneier) og fastsette adferdsregler. Slike forbud er blant annet gitt som

campingforbud flere steder, slik som i Lofoten, i Stad kommune og ved Hjerkin. Bestemmelsen kan neppe brukes til å regulere camping over lengre veistrekninger. Det er likevel betydelig rom for kommunene til i større grad å forskriftsregulere camping etter friluftsloven enn det som hittil er gjort.

3.4.4 Adgangen til å ta betalt for tilgang til friluftslivsområder § 14

I dagens lovverk er det ikke lov å kreve brukerbetaling for allmenne naturgoder. Unntaket er hvis en grunneier har opparbeidet et friluftsområde, for eksempel en badeplass, og/eller etablert en parkeringsplass i tilknytning til et utfartsområde eller et opparbeidet friluftsområde.

Friluftsloven § 14 regulerer adgangen til å ta betalt for tilgang til friluftslivsområder. Paragrafen lyder:

Ferdselsrett etter denne lov er ikke til hinder for at eier eller bruker etter løyve av kommunen kan kreve en rimelig avgift for adgangen til badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde, men avgiften må ikke stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for friluftsfolket. Det kan settes vilkår for slikt løyve.

Bestemmelsen utgjør et snevert unntak fra gratisprinsippet som ellers gjelder for ferdsel i norsk natur. Det er kommunen som avgjør om grunneier skal kunne kreve inn en avgift for tilgang til et friluftsområde, og hvor stor denne eventuelt skal være. Det er i forarbeidene til friluftsloven understreket at bestemmelsen ikke kan brukes for å ilegge avgift for bruk av stier og løyper, jf. Ot.prp. nr. 27 (1995–96) s. 8.

Paragrafen setter begrensninger for både hvor det kan ilegges avgift og størrelsen på denne. Bestemmelsen gjelder kun for opparbeidede friluftslivsområder. Det betyr at det ikke kan kreves avgift for områder som ikke har en grad av opparbeiding. Det gjelder også begrensninger på avgiftens størrelse. Avgiften må være «rimelig» og stå i forhold til de tiltakene som er gjort på stedet til fordel for friluftsfolket. Det er lagt til grunn i forvaltningspraksis at dette innebærer at avgiften ikke kan overstige selvkost for å etablere og drifte det opparbeidede friluftslivsområdet.

Bestemmelsens virkeområde innebærer også begrensninger av hvor høye avgifter som kan tas for bruk av parkeringsplasser ved friluftsområder. Dette fremgår av lovforarbeidene. I Ot.prp. nr. 2

⁴ Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven)

(1957) heter det at «Uttrykket «opparbeidet friluftsområde» omfatter etter tilhøva også parkeringsplass». Det samme er gjentatt i Ot.prp. nr. 27 (1995–96): «Bestemmelsen gjelder også parkeringsplasser som er opparbeidet i forbindelse med friluftsområder».

Det er lagt til grunn i forvaltningspraksis at selvkostprinsippet nevnt ovenfor, også gjelder for avgiftsordninger for parkeringsplasser ved friluftslivsområder, da det er de samme vilkårene som gjelder slike områder som andre opparbeidede friluftslivsområder. Bestemmelsen vil dermed hindre betalingsordninger som etableres for å gi overskudd fra drift av en parkeringsplass, til dekning av fellesgoder, utenfor selve parkeringsplassen. Bestemmelsen gjelder også selv om området er regulert etter plan- og bygningsloven⁵, og selv om parkeringen drives med hjemmel i parkeringsforskriften. Friluftsloven § 14 og de begrensningene den setter, gjelder kun parkeringsplasser ved friluftsområder, ikke andre parkeringsplasser.

Rekkevidden av § 14 var blant annet behandlet i rettssaken om Nordkapplataet, hvor kjernen i saken var om det var krav om løyve fra kommunen for å inndrive parkeringsavgift for det aktuelle arealet. Hålogaland lagmannsrett (LH-2021-147491) slo i september 2022 fast at Scandic AS ikke kan kreve parkeringsavgift fra besøkende på Nordkapp uten løyve fra Nordkapp kommune. I tillegg slo retten fast at hele Nordkapplataet er å anse som utmark i henhold til friluftsloven, og at det ikke kan tas avgift uten løyve for ferdsel i slik utmark. Retten behandlet også forholdet mellom friluftsloven § 19 og regulering etter plan- og bygningsloven, og om dette måtte medføre at begrensningene for avgiftsinnkreving etter § 14 ikke gjaldt for området. Retten avkreftet dette. Saken ble anket til Høyesterett, men saken ble ikke sluppet inn av ankeutvalget. Dommen fra lagmannsretten er derfor rettskraftig.

Reisemålsutvalget diskuterte temaet lokal brukerbetaling og tok opp bruken av friluftsloven § 14. Utvalget mente det var gode erfaringer med avgiftsparkering ved blant annet Preikestolen og Trolltunga, og at avgiftsparkering kan gi insentiv til å bruke andre transportmidler enn bil. Utvalget viste til at det er behov for flere klargjøringer i § 14, blant annet hva som ligger i «rimelig avgift» og «opparbeidet friluftsområde».

Som en oppfølging av stortingsmeldingen om friluftsliv (Meld. St. 18 (2015–2016)) og den senere tids diskusjoner rundt avgiftsbetaling for parkering ved friluftsområder, har Klima- og miljødepartementet startet et arbeid med å vurdere om deler av dagens regelverk er hensiktsmessig, og om friluftsloven bør åpne for at det kan kreves inn avgift for slike parkeringsplasser der avgiften for eksempel brukes til tilrettelegging i omkringliggende friluftslivsområder. Dersom det anses aktuelt med endringer i regelverk på dette området, blir dette sendt på høring som en egen sak.

3.4.5 EØS-avtalen

Norge er gjennom EØS-avtalen en del av EUs indre marked med fri bevegelighet av varer, kapital, tjenester og personer. Dette er de fire friheter. EØS-avtalen har et generelt forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, jf. artikkel 4. For å ivareta fri bevegelighet av tjenester er som hovedregel restriksjoner på grenseoverskridende tjenesteyting forbudt, jf. artiklene 36–39. EØS-avtalen artiklene 47–52 inneholder bestemmelser om transportvirksomhet. EØS-avtalen vedlegg XIII inneholder også omfattende sekundærlovgivning for transport.

Et forslag om å kreve inn besøksbidrag via ulike transportformer reiser EØS-rettslige problemstillinger. Et sentralt spørsmål er om en avgift for å reise inn i en region vil anses å være en restriksjon for en utenlandsk tjenesteyter, sammenlignet med en nasjonal tjenesteyter. Dette er for eksempel relevant for en ordning som fritar transportselskap eller bilister lokalt fra besøksbidrag, mens transportselskap eller bilister fra EU/EØS-land må betale. Nytt eurovignette-direktiv (EU) 2022/362 stiller for eksempel krav til at bompenger heller ikke diskriminerer mot internasjonal persontrafikk, noe EU-domstolen tidligere også har fastslått i sin sak C-591/17.

3.4.6 Plan og bygningsloven – forbud mot plassering av bobiler

Dersom kommunen ønsker mer styring med plassering av bobiler, kan det gis bestemmelser i kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6. For eksempel kan det innføres forbud mot plassering av bobiler i deler av kommunen. Det kan også fastsettes vilkår for plassering av bobiler. Slike bestemmelser vil også kunne gjelde plassering langs vei.

⁵ Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

3.4.7 Muligheten til å sette opp forbud mot camping ved hjelp av skilt

Departementet understreker at den foreslåtte overnattingsavgiften har som mål å løse et finansieringsproblem – ikke først og fremst å bidra til besøksstyring. Dersom målet skal være å påvirke hvor turistene ferdes, må avgiften trolig settes betydelig høyere enn det som foreslås for overnattingsavgiften. I mange tilfeller vil en direkte regulering være mer formålstjenlig dersom det primære målet er å begrense en uønsket aktivitet. Dersom en for eksempel ønsker å redusere omfanget av såkalt villcamping, det vil si overnatting med bobiler eller campingvogner andre steder enn på tilrettelagte plasser, vil et generelt forbud eller forbud om parkering visse deler av døgnet, etter departementets vurdering være mer effektivt enn en avgift.

Når det gjelder spørsmålet om camping utenfor tilrettelagt plass, er det naturlig å vurdere om dette først og fremst er en utfordring som bør løses gjennom direkte regulering i de områdene

av landet der dette er et særskilt problem. Det eksisterer allerede i dag ulike rettslige grunnlag som kan benyttes dersom kommunene ønsker å begrense bobilturismen i avgrensede områder.

For det første gir vegtrafikkloven, skiltforskriften⁶ og parkeringsforskriften offentlige myndigheter rett til å regulere parkeringen gjennom forbudsskilt eller andre parkeringsregulerende skilt langsmed offentlig vei og offentlige parkeringsplasser. Dersom det anses nødvendig å begrense parkering, for eksempel for bobiler langs offentlig vei og på parkeringsplasser, kan skiltmyndigheten – Statens vegvesen, eventuelt kommuner eller politiet om skiltmyndigheten er delegert – fatte vedtak og sette opp trafikkregulerende skilt, for eksempel et skilt som forbyr parkering over et gitt antall timer eller om natten, generelt eller spesielt for bobiler og campingvogner.

⁶ Forskrift 7. oktober 2005 nr. 1219 om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikklyssignaler og anvisninger (skiltforskriften)

4 Lovens formål, virkeområde og sluttbestemmelser

4.1 Lovens formål og virkeområde

4.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en formålsbestemmelse som slår fast at loven skal legge til rette for at det kan innføres besøksbidrag. Besøksbidrag ble definert som en betaling som pålegges besøkende til et avgrenset geografisk område, for å finansiere bestemte formål.

I høringsnotatet ble det foreslått at loven skulle gjelde for det norske fastlandet med unntak av paragrafen om besøksbidrag for Longyearbyen.

4.1.2 Høringsinstansenes syn

NHO Reiseliv er i sitt høringsinnspill kritisk til utformingen av forslaget til § 1 om lovens overordnede formål og virkeområde:

NHO Reiseliv er av den klare mening at begrepet «besøksbidrag» er feil ord å bruke på denne loven. Det er en lov om overnattingsavgift. Bidrag er også feil ord som kun er egnet til å dekke over hva det faktisk er. Dette er en skatt eller en avgift til den enkelte kommune.

4.1.3 Departementets vurdering

Innkrevning av avgifter må ha hjemmel i lov. Regjeringen ønsker å legge til rette for at det kan innføres besøksbidrag både på det norske fastland og for Longyearbyen på Svalbard, og at lovhjemmelen for dette skal ligge i én felles lov.

På grunn av de stedlige og saklige forskjellene foreslår departementet at besøksbidragsordningene på det norske fastlandet og for Longyearbyen reguleres i ulike kapitler av loven. Kapittel 2 av loven regulerer overnattingsavgiften for fastlandet. Enkelte av bestemmelsene i kapittel 2 av loven gjøres også gjeldende for Longyearbyen, men slik at Kongen kan gi forskrift om de tilpasningene som er nødvendig av hensyn til de stedlige forholdene.

Kapittel 3 av loven regulerer besøksbidragsordningen for Longyearbyen. Kapittel 4 av loven, med avsluttende bestemmelser om ikrafttredelse,

er gjeldende for begge besøksbidragsordningene. Nærings- og fiskeridepartementet er ansvarlig for lovens kapittel 1, 2 og 4, og Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for kapittel 3 av loven.

NHO Reiseliv stiller spørsmål ved bruken av betegnelsen «avgrenset geografisk område». I proposisjonen har departementet gått bort fra dette begrepet, og lovens anvendelse på Svalbard er skilt ut i en egen bestemmelse.

Departementet viser til lovforslaget §§ 1-1 og 1-2.

4.2 Forskriftshjemmel

4.2.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en generell forskriftshjemmel: «Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser som utfyller bestemmelsene i denne loven». Videre ble det vist til hvilke bestemmelser i loven som kommunestyret i forskrift kan fastsette nærmere vilkår for. Dette gjaldt § 8 annet ledd, § 10 første ledd, § 11 første ledd og § 12 første og tredje ledd i høringsnotatets lovforslag.

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser hadde merknader til forslaget.

4.2.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at nærmere angitte forskriftshjemler tas inn i de enkelte bestemmelser i loven, og følgelig at det ikke er behov for en generell hjemmel for verken sentral forskrift eller kommunale forskrifter.

4.3 Ikrafttredelse

4.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Tidspunktet for ikrafttredelse av loven ble ikke omtalt i høringsnotatet utover at det i lovforslaget er inntatt en formulering om at «loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer».

4.3.2 Høringsinstansenes syn

Finn.no tar opp flere forhold. De peker på at plattformsselskapene må få god tid til å utvikle tekniske løsninger for innkreving og rapportering av besøksbidraget. Plattformsselskapene må ikke pålegges innkreving og rapportering før dette er gjennomførbart i praksis.

Finn.no peker også på at avtaler om korttidsutleie gjerne inngås lang tid før oppholdet og at *Finn.no* ikke ensidig kan legge inn ekstra beløp senere. *Finn.no* anmoder derfor om en overgangsordning hvor overnattinger som er avtalt og betalt før ikrafttredelsestidspunktet, unntas fra besøksavgiften, slik at det kun er leieavtaler inngått etter ikrafttredelsestidspunktet som omfattes.

NHO Reiseliv, som primært avviser forslaget, ber sekundært om at dato for iverksettelse settes til 1. januar 2027 «slik at reiselivsbedriftene får tid til å tilpasse seg og også gjennomføre endringer og justering i allerede inngåtte og fremtidige kontrakter».

4.3.3 Departementets vurdering

Dato for ikrafttredelse må ta hensyn til at løsnin-
ger for rapportering og betaling, både hos de
avgiftspliktige og kommunene, er på plass. I til-
legg må det vurderes hvordan avtaler om over-
natting inngått før ikrafttredelse, men der over-
natting finner sted etter at avgiftsplikt gjelder, skal
behandles.

Plattformsselskapene og de fleste profesjonelle
aktører har booking-systemer og andre
fagsystemer som må tilpasses en ny avgift. Til-
svarende må kommunene få på plass systemer for
rapportering og innbetaling. Etter departementets
vurdering er det også behov for å etablere en
nasjonal oversikt som inneholder relevant infor-
masjon om overnattingsavgift i den enkelte kom-
mune, herunder i hvilke måneder avgiftsplikten
gjelder, informasjon om innbetaling og annet.

Lovens ikrafttredelse må ses i sammenheng
med de kommunale forskrifter som skal utarbei-
des med hjemmel i lov om besøksbidrag. Loven
må derfor ha trådt i kraft før de kommunale for-
skriftene fastsettes. Det er kommunenes ikraft-
tredelsesdatoer for plikt til å kreve inn over-
nattingsavgift som er viktig for de avgiftspliktige.
Departementet legger til grunn at kommunene
ikke innfører overnattingsavgift før de har egne
systemer på plass.

Samtidig bør det gis tilstrekkelig tid mellom
kommunens forskriftsvedtak og innføringen av
avgiften.

Departementet fastholder forslaget i hørings-
notatet om at loven trer i kraft fra det tidspunkt
Kongen bestemmer. I tillegg foreslår departe-
mentet at bestemmelsene kan tre i kraft på ulike
tidspunkter. Noen sluttbestemmelser er også
omtalt i punkt 5.18.3 der det gis en nærmere
omtale av overgangsbestemmelser og forslag til
en tilføyelse i tvangsfullbyrdelsesloven.

Departementet viser til § 4-1 i lovforslaget.

5 Overnattingsavgift på fastlandet

5.1 Innledning

Dette kapittelet gjelder den kommunale overnattingsavgiften på det norske fastland og de foreslåtte lovbestemmelsene knyttet til denne ordningen.

Departementets overordnede betraktninger om innspillene fra ulike grupper i høringsrunden og en overordnet vurdering av forslaget fremkommer av punkt 5.2. Deretter gjennomgås de ulike enkeltbestemmelsene i forslaget i høringsnotatet, innspillene i høringen og departementets vurdering av disse.

Mange høringsinnspill gjelder besøksbidrag knyttet til cruisevirksomhet. I høringsnotatet viste departementet til at overnattingsavgiften er første fase av regjeringens besøksbidragsprosjekt. Som nevnt ovenfor vil departementet utrede besøksbidrag fra cruisevirksomhet, med mål om å innføre dette. Departementet vil behandle innspillene om cruisevirksomhet i den videre utredningen av besøksbidrag fra cruisevirksomhet. Innspillene omtales derfor ikke ytterligere i denne proposisjonen. Departementet viser for øvrig til omtale av muligheten for å kreve vederlag fra cruisefartøy som anløper havn i punkt 3.3.2.

5.2 Overordnet om høringsinnspillene til overnattingsavgiften

5.2.1 Innledning

Totalt mottok departementet i underkant av 380 høringsinnspill om forslag til lov om besøksbidrag innen høringsfristen 3. januar 2025. Alle høringsinnspillene som departementet mottok innen høringsfristen, er publisert og gjengitt i sin helhet på regjeringen.no.

Noen av høringsinnspillene tar utgangspunkt i forslagene i høringsnotatet og gir innspill til disse, mens andre innspill er mer drøftende eller gir innspill om andre former for besøksbidrag enn overnattingsavgift. Nedenfor gir departementet en oppsummering av høringsinnspillene, der høringsfristen omtales først. Videre gjengis de overordnede innspillene fra private virksomheter,

arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, kommuner og fylkeskommuner og øvrige høringsinstanser, etterfulgt av departementets overordnede vurdering. Kort oppsummert synes det å være motstand mot forslaget fra overnattingsnæringen og destinasjonsselskapene, mens kommunene er mer delt i sitt syn på overnattingsavgiften.

Om utredningen av overnattingsavgiften i høringsnotatet uttaler *Regelrådet*:

Forslaget om denne avgiften er grundig utredet. Det er en god beskrivelse av problemet og målet. Nullalternativet er vurdert, og det er utredet alternative tiltak gjennom en lengre forutgående utredningsprosess. Næringslivet er beskrevet, virkningene for næringslivet er utredet og på noen områder beregnet. Hensynet til små og mellomstore bedrifter og forutsetninger for en vellykket gjennomføring er også vurdert. Regelrådet mener imidlertid at departementene burde gjennomført en mer helhetlig utredning før forslaget ble sendt på offentlig høring. Departementet burde utredet besøksbidrag for overnatting, cruise og fricamping samlet. [...] Regelrådet mener at økt merverdiavgiftssats som alternativ burde vært nærmere utredet. Det ville gi en vesentlig enklere rapportering og innbetaling.

Etter en samlet vurdering mener Regelrådet at det er tvilsomt om målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

5.2.2 Høringsfristen

Departementet sendte høringsnotatet om forslag til lov om besøksbidrag på offentlig høring med seks ukers frist. Mange av høringsinstansene er kritiske til at høringsfristen ble satt til seks uker. I forbindelse med høringen mottok departementet over 20 forespørsler om utsatt frist eller klager på høringsfristen.

Regelrådet uttaler blant annet at kort høringsfrist svekker høringsinstituttet og gir dårligere beslutningsgrunnlag fordi det ikke er tilstrekkelig tid til å belyse alle relevante sider av forslaget.

NHO Reiseliv skriver at det er sterkt kritikkverdig å sende ut et forslag som berører en ny lov for alle landets 357 kommuner med kun seks ukers høringsfrist, der hele jule- og nyttårsferien inngår i fristen.

5.2.3 Private virksomheter

Overnattingsbransjen

Den største gruppen av innspill kommer fra private virksomheter, hovedsakelig fra ulike overnattingsbedrifter. Departementet har mottatt innspill fra hoteller, campingplasser, rorbuer, fornøylesparker, fjellstuer, tilbydere av feriehytter, feriesenter m.m. Dette er virksomheter som vil bli direkte berørt av forslaget i høringsnotatet, fordi de vil kunne bli pålagt å kreve inn og betale overnattingsavgiften, dersom virksomheten er lokalisert i en kommune som velger å innføre overnattingsavgift. Blant denne gruppen er også enkelte industribedrifter som innkvarterer egne eller innleide arbeidstakere i bedriftsleirer og på den måten også opererer i overnattingsmarkedet.

Selv om flere av aktørene ser et behov for å innføre et besøksbidrag, er det ingen i denne gruppen som entydig støtter regjeringens forslag til løsning – det vil si å gi kommunene mulighet til å innføre en kommunal overnattingsavgift i fase én og en cruiseavgift i fase to. Et flertall av de private overnattingsvirksomhetene mener at departementet bør utarbeide en besøksbidragsmodell med andre avgiftssubjekter, som for eksempel cruise, bobil, dagsbesøkende og turistbusser.

Gjennomgående peker mange av innspillene i denne gruppen på at det er urettferdig at besøkende som ankommer via cruisevirksomhet, bobiler og turistbusser får fortsette å være det de omtaler som gratispassasjerer, samtidig som gjestene som overnatter hos kommersielle tilbydere av overnattingstjenester, og allerede bidrar økonomisk gjennom skatter og avgifter, skal lastes ytterligere med en overnattingsavgift. *Lemonsjø Fjellstue & Hyttegren* skriver i sitt høringsinnspill:

Det kan ikkje først inn turistskatt før villcamping blir med i ordninga! [...] Det blir ikkje så stas å kjøre over den nasjonale turistvegen Valdresflya når det står tett i tett med bubilar, campingvogner og telt der. [...] Dette vil forsterke talet på camperar utanfor campingplassane våre. Og det vil løne seg mindre å utvide campingarealet. Forslaget hindrar

utviding av eksisterande campingplassar og nyetableringar.

Generelt er virksomhetene bekymret for de negative konsekvensene en avgift kan medføre for overnattingsbransjen som gjennomgående har lavere driftsmarginer enn næringslivet ellers. Flere peker også på at forslaget gir uheldige vridningsmekanismer når noen kommuner kan velge å innføre overnattingsavgift, mens andre ikke gjør det.

Formidlingsselskaper

Selskaper som formidler overnattingstjenester, vil også bli direkte berørt av forslaget. I denne kategorien er det kommet et innspill fra *Finn.no*. Selskapet peker på at forslaget i høringsnotatet innebærer en betydelig administrativ byrde for formidlingsselskapene og vil ha konkurransevridende effekter til fordel for de store, internasjonale aktørene.

Videre mener *Finn.no* at Skatteetaten må etablere og vedlikeholde en offentlig oversikt over hvilke kommuner som har innført overnattingsavgift, og hvilke satser som til enhver tid gjelder. *Finn.no* viser også til at plattformsselskapene må gis tid til å bygge tekniske løsninger før forslaget iverksettes:

Plattformsselskapene som formidler overnatting pålegges å fasilitere innkreving av skatten, rapporteringen og innbetalingen til hver kommune. Dette utgjør en stor løpende administrativ byrde og stor økonomisk investering i at innkrevlingsløsningen teknisk bygges og automatiseres. Det må løses separat for hver plattform og pålegger virksomhetene en stor kostnad. Den økonomiske kostnaden plattformsselskapene har må dekkes inn av inntektene fra overnattinger i de aktuelle kommunene. Dette er et regnestykke som ikke lar seg regne hjem for lokale og små aktører.

Andre berørte virksomheter

I gruppen av private virksomheter er det, i tillegg til overnattingsbedriftene, også andre selskaper som er mer indirekte berørt av forslaget i høringsnotatet. Det er for eksempel destinasjonselskaper, serveringsvirksomheter, alpinanlegg, havneselskaper, festivaler og opplevelsesbedrifter som tilbyr aktiviteter til de besøkende.

Destinasjonsselskapene utgjør en relativt stor gruppe. I underkant av 40 av disse har gitt innspill

i den offentlige høringen. Destinasjonsselskapene er organisert på ulikt vis og har ulike eierstrukturer. Mange av dem har medlemmer fra overnattingsbransjen som bidrar med finansiering av selskapene. Gjennomgående er høringsinnspillene fra denne gruppen negative til forslaget i høringsnotatet. Et flertall av destinasjonsselskapene ønsker andre avgiftssubjekter for overnattingsavgiften.

Flere destinasjonsselskaper er opptatt av at reiselivsnæringen krysser kommunegrenser og at kommunegrensene ikke er en naturlig avgrensning for overnattingsavgiften, verken når det gjelder innkreving eller bruk av avgiften. Flere peker på at regionene kan være en egnet avgrensning for fordeling av midlene. Andre igjen tar til orde for nasjonale løsninger. *Visit Bø AS* skriver i sitt høringssvar at:

Det bør være en nasjonal ordning slik at den blir innført på samme måte i alle landets kommuner. [...] Ved at skatten skal være frivillig opp til hver kommune påvirker det konkurransekraften hos det enkelte hotell/campingplass, og det gjør det unødig komplisert og arbeidskrevende for aktører som operer i flere kommuner med ulik praksis.

Et flertall av destinasjonsselskapene foreslår at det lokale næringslivet eller destinasjonsselskapene bør gis en sentral rolle ved fordeling av besøksbidraget. Et argument som går igjen, er at det er næringslivet som betaler avgiften og derfor bør ha et ord med i laget når avgiften fordeles eller det skal prioriteres mellom ulike tiltak i en kommune. Flere destinasjonsselskaper frykter også at private virksomheter som i dag bidrar til å finansiere destinasjonsselskapene, vil trekke støtten dersom de blir pålagt en overnattingsavgift.

Destination Lofoten AS (destinasjonsselskapet for de seks lofotkommunene Røst, Værøy, Moskenes, Flakstad, Vestvågøy og Vågan), skriver for eksempel at midlene bør administreres av destinasjonsledelsen, eller av et fondsstyre i samarbeid med kommuner og private aktører. Videre mener selskapet at «forvaltningen må være forankret i bærekraftige strategier og sikre samarbeid på tvers av kommuner for å løse felles utfordringer».

Norsk Reiseliv, som er en uavhengig bransjeforening som representerer hele bredden av norsk reiselivsnæring, det vil si overnatting, servering, transport (luft, sjø og land), formidling, opplevelsesbedrifter og landsdels- og destinasjonsselskap, støtter heller ikke overnattingsavgiften som foreslås i høringsnotatet. *Norsk*

Reiseliv uttaler at «lovforslaget ikke treffer i henhold til intensjonen og at det blir en ny skatt for overnattingsbedrifter som allerede i dag tar ansvar for utvikling, markedsføring, tilrettelegging og drift av reisemålet».

I tillegg har departementet mottatt innspill fra 15 næringsforeninger, som i likhet med de øvrige næringsdrivende fra reiselivsnæringen, stiller seg negative til forslaget.

5.2.4 Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner

En gruppe som representerer mange av overnattingsvirksomhetene og arbeidstakerne innenfor overnattingsbransjen er arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Arbeidsgiverorganisasjonene *NHO Reiseliv*, *Virke*, *Kommunenes sentralforbund (KS)* *NHO* og *NHO Transport* har gitt innspill i høringen. Med unntak av *KS*, er arbeidsgiverorganisasjonene skeptiske til forslaget.

NHO Reiseliv skriver at forslaget bør trekkes og har blant annet følgende innvendinger:

- *NHO Reiselivs* primære posisjon er at dette forslaget er skadelig for norsk reiselivs konkurranse-, verdiskapings- og sysselsettingsevne og er et brudd med både politiske mål og faglige utredninger gjort tidligere. Forslaget må derfor trekkes tilbake. Vår sekundære posisjon er å påpeke svakheter og kraftig justere det utsendte høringsforslaget.
- *NHO Reiseliv* mener forslaget må trekkes tilbake og utarbeides på nytt med mer treffsikkerhet og klar bruk av pilotordninger for utprøving.
- Forslaget forverrer rammebetingelsene for norsk reiseliv og påvirker etterspørselen av produktene til reiselivet negativt.
- Overnatting er gjennomgående den bransjen i Norge med lavest driftsmargin (SSB). På grunn av forslaget frykter nå over syv av ti av *NHO Reiselivs* medlemmer ytterligere lavere driftsmargin.
- Forslaget vil gjøre det vanskeligere å selge lavsesong i Norge, og vil trolig føre til mer sesongstengte hotell, redusert tilbud og omsetning i distriktene og færre helårs arbeidsplasser.
- Sekundært er det *NHO Reiselivs* klare krav at satsen må endres til en kronesats og at cruise og bobil og annen fricamping må inkluderes i forslaget slik at skatten iverksettes samtidig for alle grupper.
- Sekundært mener *NHO Reiseliv* i tillegg at datoen for iverksettelse må være satt til 1.1.2027, slik at reiselivsbedriftene får tid til å tilpasse seg

og også gjennomføre endringer og justering i allerede inngåtte og fremtidige kontrakter.

Virke, som viser til at forslaget må være betydelig mer treffsikkert og rettferdig, fremmer blant annet følgende hovedsynspunkter:

- Besøksbidraget bør innrettes mer strategisk og basert på en helhetstenking om reiselivets rolle i samfunnsutviklingen.
- Besøksbidraget må omfatte flere målgrupper enn overnattingsgjester.
- Bruken av innsamlede midler til fellesgoder må defineres tydeligere.
- Forvaltning av besøksbidraget må være basert på involvering og transparens.

KS stiller seg i stor grad bak regjeringens forslag. De skriver blant annet i sitt høringsinnspill:

KS støtter forslaget om at kommunene gis lov hjemmel til å innkreve en frivillig besøksavgift på inntil 5 pst av overnattingspris fra alle overnattingsbedrifter hjemmehørende i kommunen. KS støtter videre at dette er en frivillig avgift, og at kommunene også har frihet til å sette den avgiftssatsen som kommunestyret ønsker, innenfor den øvre lovbestemte grensen. KS støtter videre at dersom kommunen innfører en slik avgift må den pålegges samtlige overnattingsbedrifter i kommunene, inklusiv kommersiell utleie av overnattingsplasser, og at inntektene fra avgiftsinnkrevingen må benyttes til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder.

Arbeidstakerorganisasjonen *Fellesforbundet* støtter forslaget om å innføre en ordning med besøksbidrag til kommunene. De viser til at avgrensningen av hva inntektene kan brukes til, må være tydelig og at det vil være avgjørende å opprette et lokalt forankret reisemålsutvalg for å forvalte inntektene fra overnattingsavgiften. *Fellesforbundet* skriver at en ordning der kommunene får anledning til å hente inn et besøksbidrag, vil gi kommunene en ny og nødvendig inntektskilde som kan brukes til å finansiere fellesgoder som infrastruktur, parker og kulturtilbud: «Dette vil bidra til å opprettholde og forbedre kvaliteten på disse tilbudene, noe som er til fordel for både lokalbefolkningen, de besøkende og inntektsgrunnlaget til næringen selv.»

5.2.5 Kommuner og fylkeskommuner

Den nest største gruppen av høringsinnspill er fra kommunene. Det har kommet i underkant av 100

høringsinnspill fra kommunene, enten som enkeltinnspill eller i form av innspill fra interkommunale politiske råd. I denne gruppen er det 40 høringsinstanser som støtter eller delvis støtter regjeringens forslag, syv høringsinstanser som ikke konkluderer og 38 som ikke støtter forslaget.

De fleste av kommunene mener det er behov for et besøksbidrag – det vil si at de besøkende i større grad enn i dag bidrar til lokalsamfunnene de besøker. Hvordan et besøksbidrag bør utformes, er det imidlertid ulike meninger om. I denne gruppen er det kommuner som eksplisitt støtter eller går mot forslaget i høringsnotatet. En del støtter forslaget dersom det gjøres større eller mindre endringer i innretningen på det.

En rekke kommuner tar ikke eksplisitt stilling til forslaget, men peker på utfordringer eller svakheter ved høringsforslaget. Også blant disse er en hovedinnvending at forslaget også bør omfatte andre avgiftssubjekter, som cruisevirksomhet, bobil, turistbusser og dagsbesøkende. Flere kommuner tar også til orde for en annen innretning på besøksbidraget. Dette gjelder blant annet kommunene som tidligere har spilt inn forslag til pilotprosjekter med andre innretninger enn kun en overnattingsavgift.

Fra fylkeskommunene har det kommet inn tolv høringsinnspill. Fire av disse støtter forslaget i høringsnotatet om overnattingsavgift, fem er imot og tre har ikke tatt konkret stilling. Blant fylkeskommunene er det flere som mener at ordningen burde vært regional eller nasjonal. *Troms fylkeskommune* peker på at en kommunal overnattingsavgift kan være utfordrende i de regionene hvor hoveddelen av overnatting skjer i en kommune, mens besøkende bruker dagsaktiviteter i omliggende kommuner. *Troms fylkeskommune* mener derfor at deler av besøksbidraget bør øremerkes og brukes til regionale tiltak, og at fylkeskommunen kan være en forvalter av disse midlene.

5.2.6 Øvrige høringsinstanser

Departementet har også mottatt innspill fra andre bruker- og interesseorganisasjoner, frivillige organisasjoner, offentlige etater, privatpersoner og andre. Blant disse er det mange som ikke tar eksplisitt stilling til forslaget, men flere har faglige innspill eller forslag til endringer til forslaget i høringsnotatet.

Offentlige virksomheter og etater som har gitt innspill er: *Innovasjon Norge*, *Kystverket*, *Regelrådet*, *Riksantikvaren*, *Skattedirektoratet*, *Statens vegvesen*, *Statistisk sentralbyrå* og *Statsforvalteren*

Innlandet. Også frivillige organisasjoner som *Den Norske Turistforening (DNT)*, *Naturvernforbundet*, *Norges Røde Kors* og *Norsk Friluftsliv* har kommet med høringsuttalelser.

Et mindre antall privatpersoner har gitt innspill i høringen. Departementet er ikke kjent med om noen av dem tilbyr overnatting mot betaling. Blant disse er det både privatpersoner som støtter og som stiller seg negative til regjeringens forslag.

5.2.7 Departementets overordnende vurdering

Lovforslaget får konsekvenser for overnattingsbransjen, de besøkende og kommunene. En positiv side ved forslaget er etter departementets syn at kommunene får et nytt verktøy for å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. Dette kan gi økt kvalitet på produktene som tilbys på et reisemål til glede for de besøkende, men også for lokalbefolkningen. Kommunene vil også få et verktøy til å begrense, forebygge og reparere skader på natur og miljø som følge av økt antall besøkende.

Departementet har forståelse for at mange høringsinstanser ønsket seg lenger tid til å behandle saken. Terskelen for å sette høringsfrist til seks uker, som utredningsinstruksen åpner for, bør være høy. I denne saken var det departementets vurdering at det for enkelte kommuner er viktig å få hjemmel til å innføre en ordning med besøksbidrag, det vil si at lovarbeidet og eventuell vedtakelse ikke trekker ut i tid.

Et stort antall av høringsinstansene mener det bør innføres et besøksbidrag i Norge. Synspunktene er imidlertid mange om hva som er egnede avgiftssubjekter og hva som er den mest hensiktsmessige innretningen.

Mange mener at cruisevirksomhet og bobiler, men også andre avgiftssubjekter, bør være en del av ordningen fra dag én. Departementet viser i den forbindelse til at cruisevirksomhet etter planen er neste fase av regjeringens besøksbidragsprosjekt og at kommunene som påpekt i punkt 3.3.2, allerede i dag har handlingsrom til å innhente økte inntekter fra cruisevirksomhet. Departementet kan imidlertid ikke se at hensynet til samtidig innføring av besøksbidrag fra cruisevirksomhet og overnatting er så tungtveiende at regjeringen bør utsette innføring av overnattingsavgift på det norske fastlandet.

Departementets syn er at kompleksiteten i besøksbidragsprosjektets fase en og to er så stor, at det er gode grunner til å innføre overnattingsavgift og et besøksbidrag fra cruisevirksomhet sekvensielt. Flere høringsinstanser peker på at

det haster å få på plass løsninger som bidrar til at turister i større grad enn i dag bærer kostnadene de påfører lokalsamfunnene. Dette kan bidra til bedre sameksistens mellom de besøkende og lokalbefolkningen og på sikt legge grunnlaget for bærekraftig vekst innenfor reiselivsnæringen.

Mange høringsinstanser etterlyser som nevnt at bobiler og fricamping må omfattes av en besøksbidragsordning. Høringsinstansene angir ikke hvordan dette i praksis skal skje. Det er departementets vurdering at moderate avgifter ikke er egnet til styring av besøksstrømmer, og det vil være praktiske problemer med å innkreve slike avgifter fra disse gruppene. Dersom det er ønskelig å redusere omfanget av bobiler og fricamping, er direkte regulering i form av forbud et bedre virkemiddel, innenfor rammene av allemannsretten. Kommunene har i dag egnede virkemidler på området, se omtale av gjeldende rett i kapittel 3. For øvrig vurderer Klima- og miljødepartementet endringer i friluftslovens bestemmelser om parkering, jf. omtale i punkt 3.4.4.

Departementet registrerer at en rekke høringsinstanser ønsker en annen innretning på besøksbidraget enn det regjeringen har foreslått. Departementet mener imidlertid at den foreslåtte løsningen er både praktisk gjennomførbar, relativt målrettet og at den vil gi kommunene et nytt verktøy i møte med økt turisme og dermed økte finansieringsbehov for fellesgoder. Departementet viser i den forbindelse til at overnattingsavgift er den vanligste formen for besøksbidrag i de landene som har valgt å innføre dette. Departementet foreslår å gå videre med hovedinnretningen i forslaget i høringsnotatet, det vil si en frivillig kommunal overnattingsavgift, men foreslår enkelte justeringer.

For å redusere belastningen for overnattingsbransjen foreslår departementet å redusere satsen på overnattingsavgiften fra 5 til 3 pst. Videre åpner departementet for muligheten til å sesongjustere satsen, slik at handlingsrommet til kommunen blir større. Departementet foreslår også at det stilles krav til at kommuner som innfører overnattingsavgift, skal utarbeide en plan for bruken av inntektene fra avgiften og legge til rette for at berørt næringsliv får komme med innspill til planen.

5.3 Formålet med overnattingsavgiften

5.3.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at kommunene kan ilegge en overnattingsavgift for omset-

ning av overnattings tjenester i kommunen, med formål om å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. Forslaget var at avgiften skulle begrenses til korttidsutleie, her definert som overnattings tjenester der leieforholdet er kortere enn 30 dager sammenhengende.

5.3.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene som ikke støtter regjeringens forslag, er også kritiske til formålet med ordningen på fastlandet og peker på at ordningen heller burde vært innrettet på en slik måte at den i større grad hadde bidratt til besøksstyring. Høringsinstansene som hadde ønsket seg et annet eller et bredere mål for ordningen, viser blant annet til at det kan være ønskelig å redusere noen typer reiselivsaktivitet i enkelte områder, for å redusere negative konsekvenser fra for eksempel campingturisme, cruisevirksomhet eller dagsbesøkende.

Andre høringsinstanser peker på behovet for å styre besøksstrømmer etter sesong, for eksempel gjennom dynamisk prising, der en avgift typisk settes høyt i høysesong og lavt i lavsesong eller endres gjennom dagen. *Aurland kommune* er positiv til at regjeringen nå vil fremme et lovforslag om besøksbidrag, men er kritisk til løsningen regjeringen har falt ned på:

Det er viktig at innføring av besøksbidrag vert gjort på ein slik måte at ein også kan ha ein regulerande/styrande effekt på turiststraumen, og at det treff mykje breiare enn det som det blir lagt opp til frå regjeringa.

Behovet for besøksstyring er et gjennomgangstema blant de som har kommentert departementets valg av avgiftssubjekt. Om lag 230 av høringsinstansene kommenterer dette.

Også blant høringsinstanser som har kommentert størrelsen på satsen og behovet for sesongjustering av satsen, er dette et tema. Om lag 50 høringsinstanser har innspill om at det bør være anledning til å differensiere overnattingsavgiften etter sesong. *Virke* skriver i sitt høringsinnspill at besøksbidrag kan være et effektivt verktøy for å styre turiststrømmene på en mer bærekraftig måte og redusere negative konsekvenser av masseturisme: «Ved å kombinere pris-signalisering, geografisk differensiering og tilpassing til kapasitet, kan man bidra til en mer balansert og bærekraftig utvikling av reiselivet.» Et par høringsinstanser støtter departementets forslag om at avgiften ikke sesongjusteres. *Storfford kom-*

mune uttaler at det ikke bør være adgang til differensiering gjennom kalenderåret fordi det er ingen åpenbar grunn til differensiering ut fra formålet med avgiften. *Fiken AS* tar opp at det blir lettere for virksomhetene å planlegge, kontrollere og avstemme i regnskapet dersom det er samme sats gjennom hele året.

5.3.3 Departementets vurdering

Overordnede bemerkninger

Reiselivet i Norge er i stor grad sesongbasert, med store sesongvariasjoner i besøksstrømmer.

Enkelte reisemål har mange besøkende, periodevis eller totalt sett. Noen steder har dette medført utfordringer med slitasje, forstyrrelse av dyrelivet, press på infrastruktur, forsøpling og nedbygging av natur. Mange besøkende kan også medføre økt behov for vedlikehold, forebygging og tilrettelegging.

På den annen side skaper reiselivsnæringen aktivitet i lokalmiljøet som gir grunnlag for arbeidsplasser, bosetting, og derigjennom skatteinntekter med videre til kommunene. Det kan også bidra til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder gjennom prioriteringer over offentlige budsjetter. Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig. Kommuner, reiselivsaktører og friluftsjørniser har i økende grad etterlyst nye modeller for finansiering av fellesgoder og til å styre besøksstrømmene.

Formålet med departementets forslag til ordning med besøksbidrag er å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. I dette ligger det også en vurdering av hva som kan være et hensiktsmessig nivå på bidraget fra den besøkende. En moderat sats på overnattingsavgiften vil ha færre vridningsmekanismer enn en høy sats. Departementets vurdering er at en slik modell ikke er egnet til å styre turiststrømmer. Andre virkemidler enn moderate avgifter, vil etter departementets vurdering være mer målrettede og mer effektive, dersom det er overturisme som er problemet.

Departementet registrerer at det er ulike synspunkter knyttet til hva som bør være målet for en ordning med besøksbidrag. Departementet foreslår at formålet med denne ordningen skal være å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. Dette gir etter departementets syn den enkelte kommune et større handlingsrom til å utvikle et mer bærekraftig reiseliv. Det er imidlertid ingen ting i veien for at et besøksbidrag ses i sammenheng med lokale planer for destinasjonsutvikling.

Departementet viser til § 1-1 i lovforslaget.

Sesong

Når det gjelder spørsmålet om differensiering av avgiften etter sesong, var departementets forslag i høringsnotatet at kommunene ikke skulle ha anledning til dette. Departementet la til grunn at prisen på overnatting justeres ut fra sesong og etterspørsel. Siden forslaget var at avgiften er en prosentandel av prisen, vil den automatisk justeres for sesong og etterspørsel. Men forslaget gjorde det ikke mulig å ikke ha avgift i deler av året.

På tross av at sesongjustering bidrar til å komplisere ordningen, velger departementet å komme høringsinstansene i møte ved å foreslå å gi kommunene mulighet for å regulere avgiften etter sesong. Forslaget er at kommunene kan treffe vedtak om hvilke måneder av året avgiften skal gjelde. For å øke forutsigbarheten for næringslivet og de besøkende, foreslår derfor departementet at kommunene uten ugrunnet opphold skal melde inn hvilke måneder avgiften skal gjelde, jf. § 2-11. Etablering av ordning med overnattingsavgift og hvilke måneder disse skal gjelde for, skal etter forslaget offentliggjøres. Dermed kan tilbydere som opererer i flere kommuner, hente informasjon ett sted, det vil si informasjon om hvilke kommuner som har overnattingsavgift og hvilke måneder avgiften gjelder i de enkelte kommuner. Offentliggjøring skal gjøres av departementet eller til den departementet utpeker.

Departementet viser til § 2-1 tredje ledd i lovforslaget.

I tråd med hva som ble foreslått i høringsnotatet, vurderer departementet at avgiften kun skal ilegges ved korttidsutleie, her definert som overnattings tjenester der leieforholdet er kortere enn 30 dager sammenhengende. Dermed trekkes det et skille mot langtidsutleie til boligformål, som ikke foreslås omfattet av overnattingsavgiften. Definisjonen av korttidsutleie samsvarer med vilkåret i skatteloven § 7-2 annet ledd annet punktum, som omhandler utleie av egen bolig, og skal forstås på samme måte.

Departementet viser til § 2-1 fjerde ledd i lovforslaget.

5.4 Bruk av midlene

5.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at inntektene fra overnattingsavgiften kan brukes til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder, og foreslo følgende definisjon av reiselivsrelaterte fellesgoder i lovutkastet:

Reiselivsrelaterte fellesgoder: natur og kulturmiljøer, infrastruktur, bygninger, med mer og tjenester der bruk av eller behov for disse i vesentlig grad øker med antall besøkende til kommunen.

5.4.2 Høringsinstansenes syn

Innledning

Departementet mottok over 150 høringsinnspill om hva inntektene fra overnattingsavgiften bør brukes til. Mange av høringsinnspillene peker på at det er uklart hva kommunene kan bruke midlene til. Noen viser til at definisjonen er for vid, mens andre igjen skriver at kommunens handlingsrom til å bestemme hva midlene skal benyttes til, bør utvides ytterligere.

Hvor stor frihet bør kommunene ha?

En stor del av innspillene viser til at departementet bør legge strengere føringer for hva pengene kan benyttes til og at dette bør rammes ytterligere inn sammenliknet med hva som ble foreslått. *NHO* og *NHO Reiseliv* skriver blant annet i sine høringsinnspill at:

[...] formålene som midlene skal finansiere er vide, uklare og skjønnsmessige, og må avgrenses tydeligere og snevrere slik at besøksbidraget kun finansierer utgifter som er klart og tett knyttet til turisme.

Videre uttrykker et stort antall høringsinstanser bekymring for at kommunen vil benytte inntektene til å dekke ordinær drift. *Destinasjon Trysil SA* skriver blant annet at:

Lovforslagets definisjon av «reiselivsrelaterte fellesgoder» er særdeles lite konkret, og det er knyttet stor bekymring til hvorvidt besøksbidraget vil finansiere lovpålagte kommunale oppgaver fremfor å styrke gjesteopplevelsen og bidra til å gi den tilreisende en økt merverdi. Det må tydeliggjøres at midlene ikke skal inn i kommunenes driftsbudsjett.

Flere høringsinnspill uttrykker også bekymring for at pengene ikke vil benyttes til å finansiere nye, reiselivsrelaterte fellesgoder, men at kommunene vil bruke inntekten til å dekke utgifter som kommunen allerede bruker til å finansiere slike goder. *Virke* skriver for eksempel at det er «stor risiko for at inntektene fra besøksbidraget ikke

kommer i tillegg til eksisterende kommunale midler, men i stedet erstatter eksisterende løsninger for finansiering av fellesgoder. I slike tilfeller vil ikke ordningen bidra til å øke finansieringen av turistrelaterte tiltak, men kun opprettholde dagens nivå.»

På den annen side er det også noen aktører, som *Vågan kommune*, som støtter departementets forslag til rammer for bruk av midlene. Kommunen skriver at det er riktig at man gir begrepet et såpass vidt innhold, slik at den enkelte kommune har et visst handlingsrom til å finne lokale løsninger i møte med ulike reiselivsrelaterte utfordringer.

Bergen kommune går enda lenger og stiller spørsmål ved om departementet bør gi kommunene ytterligere frihet knyttet til hva midlene kan benyttes til:

Bergen kommune oppfatter lovforslagets definisjon av reiselivsrelaterte fellesgoder som relativt vid, men spørsmålet er likevel om den er vid nok. Bergen kommune er opptatt av at utgifter kommunen allerede i dag dekker over budsjettet, som går til drift, vedlikehold og investeringer som både fastboende, besøkende og reiselivet nyter godt av, må kunne finansieres av inntekter fra besøksbidrag.

Tolkninger av definisjonen

Noen høringsinstanser peker på enkelte konkrete tjenester og spør om disse vil falle innenfor definisjonen av reiselivsrelaterte fellesgoder. Eksempler på dette er styrking av brannvesen, legetjenester og barnehagetjenester, i perioder med økt besøkstrykk, og støtte til destinasjonsselskaper og turistinformasjon.

Flere høringsinstanser har synspunkter på hva som bør falle innenfor definisjonen av reiselivsrelaterte fellesgoder, blant annet tilskudd til reisemålsledelse, utarbeidelse av besøksstrategier, markedsføring av reisemål, ulike lokale kulturtiltak og festivaler, offentlig transport, lokale organisasjoner som bidrar til gode besøksopplevelser, næringslivets fellessatsinger og prosjekter, markedskampanjer, produktutvikling og kommunenes kostnader til *Merket for bærekraftig reisemål*. Flere aktører peker også på at bruken av midlene bør knyttes til vedtatte planer og strategier.

Hvem skal bestemme hva pengene skal brukes til?

I diskusjonen om hva pengene skal brukes til, er det flere som har synspunkter på hvem som bør bestemme hva inntektene kan brukes til.

Mange i overnattingsbransjen tar til orde for at næringslivet bør være tettere involvert i bruken av midlene. *Skistar Norge AS* skriver for eksempel: «En ordning der politikerne skal prioritere og næringen blir satt på sidelinjen er ikke bærekraftig.»

I tillegg til næringslivet, er det flere som peker på at fylkeskommunen og destinasjonsselskapene bør ha en rolle i forvaltningen av de innsamlede midlene. Enkelte mener en nasjonal ordning hadde vært å foretrekke.

Videre tar noen til orde for ulike ordninger der inntektene kanaliseres til et fond med et eget organ eller et styre som skal forvalte pengene. I disse innspillene foreslås det ulike løsninger for forvaltning av inntektene. En fellesnevner for disse innspillene er at næringslivet og destinasjonsselskapene ofte gis en sentral rolle.

En rekke høringsinstanser trekker frem at det bør være åpenhet om hvordan inntekten fra overnattingsavgiften benyttes, blant annet for å skape økt aksept og forståelse for at kommunen velger å innføre avgiften blant innbyggere og berørt næringsliv. *Destinasjon Lofoten AS* uttaler blant annet:

Midlene bør administreres av destinasjonsledelsen, eller et fondsstyre i samarbeid med kommuner og private aktører. Forvaltningen må være forankret i bærekraftige strategier og sikre samarbeid på tvers av kommuner for å løse felles utfordringer. Fellesgoder og reiselivsrelatert infrastruktur må defineres bedre, og det bør være en transparent forvaltning for å skape legitimitet og aksept hos gjester og lokalbefolkning.

5.4.3 Departementets vurdering

I lovforslagets formålsbestemmelse brukes begrepet *fellesgoder*. I økonomisk teori er det vanlig å definere fellesgoder ved at de er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende – det vil si at godet ikke blir brukt opp uansett hvor mange som bruker det og at man ikke kan stenge noen ute fra å bruke godet. Departementet legger i tilknytning til begrepsparet *reiselivsrelaterte fellesgoder* til grunn et annet innhold i begrepet fellesgoder enn det som gjøres innenfor økonomifaget.

Det er flere årsaker til at det er et behov for å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. Blant annet kan økt reiselivsaktivitet føre til et behov for mer midler til utbygging og vedlikehold av infrastruktur som tilgjengeliggjør natur- og kulturgodene. Utfordringene kan knytte seg til mang-

lende tilgjengelighet og kapasitet på offentlige toaletter, søppelhåndtering og muligheter for å tilrettelegge turområder. Det kan være behov for tiltak som ivaretar natur- og kulturgodenes kvalitet, reduserer forurensing og andre negative eksterneffekter som økt reiselivsaktivitet medfører. Det kan også være behov for å finansiere tiltak som bidrar til økt sikkerhet i fjellområder og reduserer behovet for redningsaksjoner.

Departementet merker seg at mange av høringsinstansene har tatt til orde for at den foreslåtte definisjonen av reiselivsrelaterte fellesgoder var for vid og at overnattingsbransjen bør kunne påvirke hva pengene skal brukes til. Departementet merker seg også et ønske om åpenhet rundt bruken av avgiftsinntektene i den enkelte kommune, blant annet for å sikre at midlene benyttes i tråd med intensjonen. Det vil si til reiselivsrelaterte fellesgoder og ikke til ordinær kommunal tjenesteproduksjon. Den foreslåtte definisjonen av hva som er fellesgoder var relativt omfattende. Dette ble gjort for å fange opp at det kan være ulike behov fra kommune til kommune som avgiften med rimelighet bør kunne finansiere.

Departementet foreslår å gå bort fra forslaget i høringsnotatet om å gi en egen definisjon av reiselivsrelaterte fellesgoder i loven. Dette skyldes blant annet at det er krevende å fastsette en presis definisjon av dette uttrykket. Dette har blitt særlig tydelig under høringen, hvor flere av høringsinnspillene gir uttrykk for at den foreslåtte definisjonen var vid og upresis. Departementet vurderer det som hensiktsmessig at loven i stedet presiserer hvilke reiselivsrelaterte fellesgoder besøksbidraget kan benyttes til å finansiere. Denne løsningen gjør det enklere å differensiere mellom hvilke reiselivsrelaterte fellesgoder besøksbidraget kan finansiere på henholdsvis fastlandet og i Longyearbyen.

Departementet foreslår at det er følgende reiselivsrelaterte fellesgoder som kan finansieres av besøksbidrag: tjenester, natur og kulturmiljøer, infrastruktur, bygninger, og andre elementer, der bruken av eller behovet for disse øker vesentlig med antall besøkende.

Departementet foreslår videre at det for Longyearbyen er følgende reiselivsrelaterte fellesgoder som kan finansieres av besøksbidrag: offentlig infrastruktur og offentlige tjenester som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen, og andre tjenester for reiselivet.

Departementet viser til § 1-1 annet og tredje ledd i lovforslaget.

Videre foreslår departementet at det i lys av høringsinnspillene stilles krav om at kommuner som innfører overnattingsavgiften, også må utarbeide en plan for bruken av midlene. Dette er ikke til hinder for at det kan utarbeides plan for flere kommuner. Etter departementets syn vil kravet bidra til transparens om pengebruken og stimulere til debatt om hvilke tiltak som bør prioriteres lokalt. I den forbindelse mener departementet det kan være gode grunner til å legge til rette for samvirke mellom kommunen og næringslivet. Departementet foreslår derfor at det stilles krav i loven om at berørt næringsliv skal få komme med innspill til planen.

Departementet mener i utgangspunktet at kommunene skal stå relativt fritt når det gjelder innhold og form på planen og har derfor ikke foreslått konkrete krav i loven.

Departementet viser til § 2-2 i lovforslaget.

5.5 Definisjoner

5.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innta en egen paragraf i loven med definisjoner av begrepene overnatting, overnattingsavgift, reiselivsrelaterte fellesgoder og utleie utenom næring.

5.5.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har særlig vært opptatt av hvordan departementet har definert reiselivsrelaterte fellesgoder.

5.5.3 Departementets vurdering

Departementet har funnet det hensiktsmessig å gå bort fra en egen paragraf i loven med definisjoner, slik det ble foreslått i høringsnotatet, og foreslår heller at disse innarbeides enten direkte eller som vilkår i relevante bestemmelser. Se nærmere om begrepet *reiselivsrelaterte fellesgoder* i punkt 5.3.3. Begrepet *overnatting* er ikke definert, men forutsetningen fra høringsnotatet om at «kunden disponerer utleieobjektet mellom kl. 24.00 og 6.00» er tatt direkte inn som et vilkår for avgift i § 2-1 fjerde ledd. Departementet anser det ikke som nødvendig med en egen definisjon av begrepet *overnattingsavgift*.

5.6 Myndighet til å fastsette overnattingsavgift

5.6.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at myndigheten til å innføre overnattingsavgift legges til kommunen. Departementet pekte på at behovet for å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder varierer mellom kommunene. Etablering av ordningen krever administrative ressurser i kommunen og påfører de avgiftspliktige merarbeid. Ordningen kan også påvirke konkurranseforholdene innenfor reiselivsnæringen. Disse forhold tilsier at det ikke bør gjøres obligatorisk for alle kommuner å innkreve overnattingsavgift.

Forslaget var derfor at kommunene gis en adgang til å innføre overnattingsavgift. Videre var forslaget at en ordning med overnattingsavgift, inkludert de nærmere vilkårene for dette, blir nedfelt i forskrift vedtatt av kommunestyret.

Departementet foreslo at kompetansen kun gis til å ilegge avgift for *hele* kommunen.

I høringsnotatet foreslo departementet at selv om retten til å innføre overnattingsavgift ligger til den enkelte kommune, er ikke det til hinder for at flere kommuner kan inngå samarbeid om finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder, og kan gjøre avtaler om bruken av midlene. Kommune-lovens regler for interkommunalt samarbeid gjelder for slikt samarbeid.

5.6.2 Høringsinstansenes syn

Nasjonal, regional eller kommunal ordning

Flere av høringsinstansene problematiserer at det er valgt en kommunal modell for overnattingsavgiften. Dette har særlig vært et tema i innspillene fra kommuner, fylkeskommuner og destinasjonsselskaper. Flere av disse ønsker seg en regional eller nasjonal modell for besøksbidrag i Norge.

En problemstilling som tas opp, er at overnattingsavgiften følger kommunegrensen, mens de reiselivsrelaterte fellesgodene og behovet for å finansiere dem, ikke nødvendigvis følger de samme grensene. Opplevelsene på dagtid kan for eksempel foregå i en annen kommune enn der overnattingen finner sted. Denne problemstillingen ble også løftet frem i høringsnotatet.

Med en nasjonal eller regional modell ville en enklere kunne finne løsninger uavhengig av kommunegrensene. Dette blir blant annet påpekt av *Friluftsrådernes Landsforbund* som tar til orde for

en regional løsning der midlene går til fylkene og deretter redistribueres gjennom en søknadsordning for tilretteleggingstiltak.

Det er også andre utfordringer med kommunale ordninger. Dette kan blant annet knytte seg til ulik forvaltningspraksis mellom kommuner. Dette blir blant annet påpekt av *Visit Bø AS*, som er destinasjonsselskapet for Midt-Telemark og Nome kommune. I sitt høringsinnspill tar de til orde for en nasjonal ordning som innføres likt i alle landets kommuner. Ifølge *Visit Bø AS* vil en frivillig kommunal modell for besøksavgift skape flere utfordringer som kan svekke effektiviteten og legitimiteten til ordningen. Destinasjonsselskapet peker på at en frivillig avgift, som er opp til hver kommune å beslutte, kan bidra til å påvirke konkurransekraften hos det enkelte hotell eller campingplass, og gjøre det unødige komplisert og arbeidskrevende for aktører som opererer i flere kommuner.

Blant de som er positive til en kommunal ordning, er KS som uttaler at de blant annet har lagt vekt på at regjeringens forslag synes å være den løsningen som kan settes i gang raskest, og gjøres generelt gjeldende for alle kommuner.

Hele eller deler av kommunen

Departementet foreslo at kompetansen kun gis til å ilegge avgift for hele kommunen. *Bergen kommune* er blant høringsinstansene som ønsker en fleksibel ordning der kommunen har rom for ulike former for differensiering. Kommunen gir uttrykk for at departementet bør vurdere om det bør gis mulighet til å differensiere besøksbidraget i områder innenfor kommunen med høyt besøkstrykk versus områder med et lavere besøkstrykk: «For Bergens del vil differensiering mellom ulike geografiske områder innad i kommunen kunne bidra til besøksstyring for å avlaste et til tider presset sentrumsområde.» Tilsvarende tar *Trysil kommune* opp at det er ønskelig at kommunens mulighet for å innføre egen differensiert sats for besøksbidrag tydeliggjøres i lovforslaget, blant annet differensiering etter geografi.

Trippz AS, som leverer data til de store plattformsselskapene om regler og satser for turist-skatt i ulike land, påpeker på den annen side at ved etterlevelse av regelverket må man vite *hvilke* regler som gjelder *hvor*. *Trippz AS* anbefaler at overnattingsavgiften følger kommunegrensen, noe som er klart definert og derfor forenkende. *Finn.no* uttaler at det er «positivt at det er foreslått at kommunene kun gis adgang til å vedta besøksavgift for hele kommunen samlet.

Noe annet ville vært svært vanskelig å håndtere praktisk.»

Med hensyn til å variere avgiften etter lengde på oppholdet uttaler *Bergen kommune* at en «slik differensiering vil kunne gi et signal om at kommunen ønsker turister som blir værende lenger i byen, hvilket er et mål i Bergens destinasjonsstrategier, og vurderes å gi bærekraftsgevinster både økonomisk, miljømessig og trolig også sosialt».

Interkommunalt samarbeid

Om lag 70 av høringsinstansene har synspunkter om interkommunalt samarbeid. Innspillene kommer fra både overnattingsbransjen, kommunene, fylkeskommunene og destinasjonsselskapene. En rekke av innspillene peker på at det ikke er tilstrekkelig med frivillig samarbeid mellom kommunene for reisemål som består av flere kommuner. De peker på svake incentiver for samarbeid i regjeringens forslag. *Lofoten Næringsforum* viser til at det i gjeldende forslag legges til grunn at kommunene frivillig samarbeider: «[...] i en ideell verden vil det kunne fungere, men i praksis vil det være noe annet». *Vesterålsrådet* skriver at en eventuell lovendring bør inkludere en incentivordning som fremmer interkommunalt samarbeid, spesielt knyttet til innkreving av besøksbidrag og helhetlig planlegging og etablering av felles reisemålsledelse. Dette vil ifølge *Vesterålsrådet* sikre en koordinert og effektiv bruk av besøksbidrag som kreves inn av kommunene.

Flere høringsinstanser tar til orde for at fylkeskommunen og destinasjonsselskapene burde ha en mer førende rolle i forvaltningen av overnattingsavgiften. Blant annet skriver *Fjord Norge AS* at for å sikre helhetlig og rettferdig tilnærming til ordningen om besøksbidrag, bør fylkeskommunene ha en overordnet regional forvaltningsrolle i ordningen.

5.6.3 Departementets vurdering

Nasjonal eller kommunal ordning

Som flere av høringsinstansene peker på, er det utfordringer knyttet til kommunale ordninger. For næringslivet er det spesielt for virksomheter som opererer i flere kommuner, en byrde å måtte forholde seg til ulike reguleringer i ulike kommuner. Kommunale ordninger kan påvirke virksomhetenes investeringsbeslutninger, for eksempel om hvor en velger å bygge et hotell. Også på innkrevingssiden vil en kommunal ordning by på særskilte utfordringer.

Når departementet velger å gå videre med en kommunal ordning, er det lagt avgjørende vekt på at ordningen skal være frivillig og besluttet lokalt. Det er med andre ord lokaldemokratiet som skal bestemme om den enkelte kommune vil innføre overnattingsavgift eller ikke. En nasjonal ordning ville ikke gitt denne friheten for kommunene. Et annet poeng er at det er store lokale variasjoner knyttet til finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder, og at behovet for overnattingsavgift derfor er ulikt.

Departementet har vektlagt at løsningen skal være tilgjengelig for alle landets kommuner, og merker seg i den forbindelse innspillet til kommunesektorens interesseorganisasjon *KS*, som stiller seg positiv til en kommunal løsning.

Departementet viser til § 2-1 første ledd i lovforslaget.

Hele eller deler av kommunen

Etter departementets oppfatning ønsker kommunene fleksibilitet til å innføre egne regler for hvem som er avgiftssubjekter og hvilke typer besøkende som skal ilegges overnattingsavgift.

Praktiske hensyn tilsier at det ikke gis anledning til å innføre overnattingsavgift i deler av kommunen. Ileggelse på kommunenivå vil gjøre det enklere for besøkende, utleiery og distributører å fastsette og innbetale avgiften, og for kommunene å kontrollere at dette gjøres riktig. Videre kan skjønnsmessige vurderinger av hvor avgiftsgrensen skal gå innad i en kommune, gi vilkårlige utslag. Kommunegrensen er klart definert. En av høringsinstansene, *Trippz AS*, påpeker at det er forenkende at et regelsett på dette området knytter seg til hele kommunen.

Departementet vil spesielt peke på at lovforslaget legger opp til at tredjepart (typisk plattform-selskapene) krever inn avgiften for private utleiery dersom tredjepart formidler og krever inn betalingen for overnattingen. Det vil etter departementets syn bli mer krevende for plattform-selskapene å håndtere innkrevingen av en overnattingsavgift dersom avgiften knyttes til adresse og ikke kommune.

Departementet peker også på at det er tatt et retningsvalg om at overnattingsavgiften skal gi inntekter til finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder, ikke til å styre besøksstrømmer. Avgifter er generelt dårlig egnet til å styre besøksstrømmer med mindre de settes forholdsvis høyt. Forslaget er at kommunene skal kunne innføre en moderat eller nøktern overnattingsavgift som ikke påvirker etterspørselen i stor grad. Det er

derfor etter departementets vurdering ikke i tråd med lovens formål å differensiere slik at avgiften kun ilegges i områder med høyt besøkstrykk.

Departementet viser til § 2-1 annet ledd i lovforslaget.

Samarbeid mellom kommuner

Det er etter departementets syn gode grunner til å se nærmere på mekanismer som kan legge til rette for gode interkommunale samarbeid, av hensyn til kommunene, de besøkende og for de næringsdrivende som er berørt av lovforslaget. Dette vil også kunne gjøre innkrevingen av avgiften enklere og mindre ressurskrevende enn om kommunene ikke samarbeider.

Et spørsmål er om samarbeidet mellom kommuner bør reguleres i lov eller forskrift. Et førende prinsipp for departementet er imidlertid at innretningen av en lovhjemmel til å innføre overnattingsavgift, må være i samsvar med prinsippene for statlig styring av kommunesektoren. Det omfatter blant annet forholdsmessighetsprinsippet, jf. kommuneloven § 2-2, som innebærer at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses med mindre det er en grunn for å gjøre det av hensyn til nasjonale mål.

Behovet for samarbeid, fordeling av byrder og inntekter og andre stedlige forhold vil variere fra område til område. Departementet vurderer derfor at det ikke er hensiktsmessig å stille vilkår i loven om at kommuner må samarbeide med andre kommuner for å kunne innføre overnattingsavgift.

Kommunene på et reisemål kan ha felles interesse i å sikre at midlene fra overnattingsavgiften bidrar til en bærekraftig utvikling for hele reisemålet. Departementet legger til grunn at inntektene fra overnattingsavgiften fordeles til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder, også over kommunegrensene, når kommunene finner det hensiktsmessig. Løsningen som departementet foreslår, åpner for frivillige samarbeid der det er hensiktsmessig, men stiller ikke krav til samarbeid i loven.

Selv om vedtak om og innkreving av overnattingsavgift skjer i den enkelte kommune, kan inntektene fra overnattingsavgiften også brukes til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder i andre kommuner. Kommunen som krever inn overnattingsavgift, kan fordele midler fra avgiftsinntektene til nabokommuner gjennom interkommunale samarbeid, ved overføring til felles selskaper og til andre aktører som arbeider med utvikling av reiselivsrelaterte fellesgoder i en

kommune eller over et større område, som for eksempel Lofoten.

En felles interesse av å samarbeide om utvikling av reisemål, kan bidra til at kommunene finner gode løsninger for fordeling av midler fra overnattingsavgiften. Økt opplevelseskvalitet for besøkende vil etter departementets syn være en gevinst for hele reisemålet eller regionen. Bedre fasiliteter vil også være positivt for lokalbefolkningen. Isolert sett gir dette kommunene insentiver til å samarbeide om reisemål og reisemålsutvikling.

I høringsnotatet foreslo departementet at rammene for interkommunalt samarbeid skulle omtales i loven. Det ble vist til at kommunelovens regler for interkommunalt samarbeid gjelder for slikt samarbeid. Departementet har valgt å ta ut henvisningen til kommuneloven i lovforslaget. Vurderingen er at det er ikke nødvendig å gjengi gjeldende rett på dette saksfeltet.

For øvrig går departementet på dette punktet videre med forslaget i tråd med det som ble foreslått i høringsnotatet. Det innebærer at prinsippet om frivillighet opprettholdes ved at kommunene gis adgang til å etablere overnattingsavgift. Som omtalt ovenfor, stilles det krav om at vedtak om å pålegge overnattingsavgift skal gjelde for hele kommunen.

Etter forslaget skal en ordning med overnattingsavgift, nedfelles i kommunal forskrift, vedtatt av kommunestyret.

Departementet viser til § 2-1 første ledd i lovforslaget.

Andre former for differensiering

Hensynet til kommunal valgfrihet og mulighet for å tilpasse overnattingsavgiften til lokale behov, tilsier at kommunene gis adgang til ulike former for differensiering av avgiften. Mot dette står hensynet til et oversiktlig regelverk og effektivitet.

Dersom det åpnes opp for stor grad av kommunal variasjon i ordningen, vil dette virke kompliserende for næringsdrivende som opererer på tvers av kommunegrenser, men også for besøkende som i et slike tilfeller må forholde seg til stor grad av variasjon.

Et annet argument som departementet har lagt vekt på, er hensynet til konkurranseforholdene i overnattingsmarkedet. Departementets forslag om at ordningen skal være gjeldende for alle typer overnattingsformer, er begrunnet med at ordningen ikke skal virke konkurransevridende for overnattingsmarkedet innenfor avgiftsområdet. De samme hensyn tilsier at det ikke skal være anledning til å differensiere etter overnattingsformer

eller mellom ulike geografiske områder innad i en kommune.

Når det gjelder lengde på oppholdet, har departementet foreslått at ordningen kun gjelder for korttidsutleie, se omtale i punkt 5.3.3. *Bergen kommune* tar opp at det er ønskelig å legge til rette for at besøkende blir lengre på et sted av gangen, noe som vurderes å gi bærekraftsgevinster. Det kan derfor ifølge *Bergen kommune* være nyttig at satser kan differensieres etter lengde på besøket.

Departementets vurdering er at ytterligere differensiering knyttet til oppholdets varighet vil komplisere såpass mye at de samlede gevinstene ved dette neppe kan forsvare å åpne opp for denne typen valgfrihet. I tillegg vil departementet påpeke at det er normalt å forhandle seg til lavere dagspriser dersom besøket overstiger en viss lengde.

Departementet viser til § 2-1 i lovforslaget.

5.7 Tilbyders avgiftsplikt

5.7.1 Forslaget i høringsnotatet

Forslaget i høringsnotatet var at overnattingsavgiften bæres av overnattingsgjestene. Avgiftssubjektet, det vil si den som har plikten til å beregne, kreve inn og betale avgiften til kommunen, var derimot etter forslaget den som driver overnattingsvirksomheten, men med følgende unntak: Dersom den som omsetter overnattings tjenester mot betaling, har inngått avtale med tredjepart om å formidle overnattingstjenesten og å innkreve vederlag for denne, er tredjepart ansvarlig for å beregne, innkreve og betale overnattingsavgiften til kommunen hvor overnattingen finner sted.

Skjæringstidspunktet for når avgiftsplikten oppstår, ble foreslått satt til det tidspunkt der overnattingen påbegynnes.

5.7.2 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder avgiftssubjektet, har en rekke av høringsinstansene vært kritiske til at overnattingsbransjen skal være avgiftssubjekt for besøksbidraget på fastlandet og flere har foreslått andre avgiftssubjekter. Dette behandles under punkt 5.2.

5.7.3 Departementets vurdering

Det må skilles mellom hvem som er ansvarlig for å kreve inn og betale avgiften til kommunen, og

hvem avgiften ilegges. Selv om overnattingsavgiften bæres av siste ledd i salgstransaksjonen, det vil si av overnattingsgjestene, vil det være upraktisk om både norske og utenlandske privatpersoner skulle beregne og betale avgiften selv. Departementet fastholder derfor forslaget i høringsnotatet om at tilbyder av overnattingstjenesten er ansvarlig for avgiften med unntak av tilfellet der ansvaret pålegges en tredjepart.

Departementet viser til § 2-5 første ledd i lovforslaget. Tredjepartsansvaret og § 2-5 annet ledd i lovforslaget er behandlet i punkt 5.8.

Departementet foreslår at avgiftsplikten oppstår når overnattingen påbegynnes. Dersom en overnatting avbestilles, og det allerede er krevd inn overnattingsavgift, er det etter departementets vurdering rimelig at avgiften refunderes. Dette gjelder uavhengig av om den som har bestilt, har krav på tilbakebetaling av vederlaget for overnattingstjenesten. Dersom avgiftssubjektet har mottatt forskuddsbetaling av avgiften, følger det av skjæringstidspunktet for når avgiftsplikten oppstår, at avgiften i slike tilfeller skal refunderes.

Departementet viser til § 2-1 femte ledd i lovforslaget.

5.8 Tredjeparts avgiftsplikt

5.8.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet et lovbestemt tredjepartsansvar ved formidling av overnattingstjenester som utløser overnattingsavgift. Tredjepartsansvaret er et unntak fra forslagens hovedregel om at den som driver overnattingsvirksomheten plikter å håndtere avgiften.

Tredjepartsansvaret ble foreslått å fungere slik at dersom den som omsetter overnattings tjenester mot betaling har inngått avtale med en tredjepart om å formidle overnattingstjenesten og å innkreve vederlag for denne, er tredjeparten ansvarlig for å beregne, innkreve og betale overnattingsavgiften til kommunen hvor overnattingen finner sted. Forslaget innebærer at plikten til å beregne, innkreve og betale overnattingsavgiften til kommunen sammenfaller med hvem som mottar betaling for den avgiftspliktige tjenesten fra den besøkende. Dette medfører at det ikke skilles mellom om tredjeparten formidler på vegne av en næringsdrivende eller en privatperson.

For tilfeller der den avgiftspliktige overnattingen skal betales direkte fra den besøkende til utleieren, vil ikke tredjeparten få ansvaret for å

håndtere avgiften, selv om den formidler overnattingen. Det avgjørende for om ansvaret til tredjeparten trer inn, er altså om tredjeparten skal motta betalingen for overnattingen fra den besøkende.

Dersom tredjepart har en plikt til å beregne og betale avgiften, ble det i høringsnotatet foreslått at tilbydereren har plikt til å påse at tredjepart gjør dette.

Oppnevning av juridisk representant

Departementet påpekte i høringsnotatet at for det tilfellet at et plattformselskap skulle ha manglende etterlevelse av tredjepartsansvaret, vil det være viktig for kommunen å ha et kontaktpunkt å forholde seg til ved håndhevelse av loven. Departementet varslet at det ville vurderes å stille krav om oppnevning av en juridisk representant for plattformselskaper som ikke er registrert i Enhets- og Foretaksregisteret.

5.8.2 Høringsinstansenes syn

Departementet ba i høringsnotatet om innspill til om plattformselskapene skal ha et lovbestemt ansvar for å håndtere overnattingsavgiften eller om ansvaret skal reguleres privatrettslig mellom partene.

Et betydelig antall hørings svar stiller seg positive til at plattformselskapene er inkludert i lovforslaget, uten at de kommenterer spørsmålet om tredjepartsansvar direkte. Av de omkring 20 høringsinstansene som konkret kommenterer alternativene i forslaget, er det en klar overvekt som er positive til å gi plattformselskapene et lovbestemt ansvar for å håndtere avgiften. Blant disse er *Bergen kommune*, *Fjord Kommune*, *Gausdal Kommune*, *Lillehammer kommune*, *Tromsø kommune*, *Trippz AS*, *Virke* og *Visit Voss*. Et fåtall av hørings svarene er negative til dette forslaget, herunder *Finn.no* og *Nordland KrF*.

Flere høringsinstanser som støtter at plattformselskapene får et lovbestemt ansvar, trekker frem at den foreslåtte tredjepartsreguleringen vil styrke etterlevelsen av regelverket. Flere kommuner kommenterer også forenklingsaspektet. *Senja kommune* skriver at «[...] dette vil forenkle arbeidet betydelig, både for små tilbydere av overnatting og for kommunen i forbindelse med innkreving».

Virke støtter en lovfestet regulering av tredjepartsansvar for å sikre like vilkår og effektiv håndheving av overnattingsavgiften. *Virke* skriver at utleierens ansvar bør være sekundært og begrenset til tilfeller der tredjeparten ikke opp-

fyller sine forpliktelser. *Virke* skriver videre at dette «styrker tilliten til ordningen og sikrer at inntektene når kommunene». Samtidig advarer *Virke* mot at tredjepartsansvaret vil åpne opp for at deler av overnattingskapasiteten vil kunne flytte over til andre ikke-regulerte kanaler. I den forbindelse mener *Virke* at det bør innføres registreringsplikt for korttidsutleie.

Kun et fåtall av plattformselskapene har levert hørings svar. *Finn.no* understreker i sitt hørings svar at det er ressurskrevende for plattformselskapene å bære et tredjepartsansvar, og trekker frem flere momenter som bidrar til å øke byrden ved å håndtere avgiften. Ifølge *Finn.no* vil forslaget innebære behov for investeringer i tekniske løsninger, øke administrasjonsbyrden og gi de mindre plattformselskapene en konkurransemessig ulempe sammenliknet med de store selskapene.

Finn.no påpeker videre at den kommunale løsningen innebærer et ansvar for å holde seg løpende oppdatert om avgiftsnivå og endringer i 357 ulike kommuner. De viser til at det ikke vil være gjennomførbart i praksis, og at det bør opprettes en offentlig oversikt:

Et minste krav fra plattformselskapenes side må være at Skatteetaten oppretter en sentral side som er oppdatert til enhver tid over gjeldende satser i hver kommune. Videre bør det stilles krav om at kommunale endringer i skatt og sats vedtas 6 mnd. før det aktuelle inntektsåret starter, slik at plattformselskapene har tid til å endre sine rutiner.

5.8.3 Departementets vurdering

I flere europeiske land benytter skattemyndighetene de store plattformselskapene til å kreve inn turistskatt. Det innebærer at plattformselskapene krever inn skatten fra de besøkende på betalings tidspunktet. Deretter innbetaler plattformselskapet skatten til skattemyndighetene, uten direkte involvering fra overnattingsleverandøren.

I Italia ble det lovfestet et tredjepartsansvar for plattformselskaper, med ikrafttredelse 1. januar 2024.¹ Etter Italias regulering følger plikten til å beregne og innbetale avgiften, til den part som skal motta betalingen fra kunden.²

¹ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana: Testo del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50. Hentet 14.10.2024 fra: Gazzetta Ufficiale

² 2024 Budget Law amendment to Article 4, paragraph 5-bis of Law Decree 50/2017

Departementet foreslår å gå videre med et lovbestemt tredjepartsansvar for formidling av overnattings tjenester som utløser overnattingsavgift. Departementet foreslår imidlertid at dette tredjepartsansvaret kun skal gjelde for tilfeller hvor den som tilbyr overnatting mot betaling ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret og tredjeparten skal formidle og kreve inn vederlag fra den besøkende. Forslaget innebærer altså at skillet trekkes mellom virksomheter som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret og utleiery som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Skillet er dermed ikke knyttet til vurderingen av hvem som er registreringspliktig etter merverdiavgiftsloven § 2-1, men til hvem som faktisk er registrert i Merverdiavgiftsregisteret.

En slik grensdragning mellom hvem som faller innenfor og utenfor ansvaret til formidleren, vil sikre at formidleren ikke må gjøre skjønnsmessige vurderinger på dette punktet. Det vil etter departementets vurdering også være forenkende for kommunen at ansvaret er objektivt definert, slik at det ikke oppstår tvil rundt hvem kommunen har krav mot. I tillegg vil det være viktig for utleiery å vite når de selv må håndtere avgiften og når ansvaret er overlatt til formidleren.

Virksomheter som tilbyr overnattings tjenester, vil som hovedregel være registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Forslaget innebærer at tredjepartsansvaret hovedsakelig vil inntre når utleiery er en privatperson. Departementet vurderer at det vil ha en positiv effekt på etterlevelsen av avgiftsplikten at innkreving og betaling av avgiften i disse tilfellene håndteres av næringsaktører fremfor privatpersoner. Dette bidrar til likere konkurransevilkår mellom næringsmessig og ikke-næringsmessig utleiery.

Vurderingen er også at denne ansvarsreguleringen vil kunne forenkle innkrevsprosessen. For kommunen vil det være fordelaktig å forholde seg til et begrenset antall profesjonelle tredjepartsselskaper i stedet for et stort antall privatpersoner. Som nevnt i punkt 5.8.2 bekrefter flere kommuner at en slik regulering av tredjepartsansvaret vil være forenkende.

Samtidig vurderer departementet at et tredjepartsansvar ikke vil ha tilsvarende positiv effekt i de tilfeller hvor utleiery er næringsdrivende. Tredjepartsansvaret er derfor foreslått begrenset til et lite antall virksomheter. Det vil kun dreie seg om de virksomheter som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, og som benytter en tredjepart til å drive kommersiell kortidsutleiery og inndrivelse av leien. Departementet viderefører følgelig forslaget i høringsnotatet om at tredje-

partsansvaret ikke vil inntre når utleiery selv skal motta direkte vederlag fra kunden.

For overnattingsstilbydere som driver næringsvirksomhet ser departementet fordeler med å ikke regulere tredjepartsansvaret utover det som følger av privatretten. Det er markedsaktørene selv som har best forutsetninger for å innrette avgiftsbetalingen på en måte som er minst mulig byrdefull for virksomheten. Det vil medføre mindre regulering av næringslivet og fremmer avtalefrihet.

Departementet viser til § 2-5 annet ledd i lovforslaget.

Selvstendig ansvar

Et spørsmål er om tilbyderer skal ha ansvar dersom tredjepart er tillagt ansvaret for å beregne og betale avgiften. Etter departementets vurdering er det ikke grunn til at tilbyder skal ha et selvstendig ansvar i de tilfellene der avgiftsplikten etter loven er tillagt tredjepart (formidlingselskaperne).

Nærmere innretning i forskrift

Det skjer en rettslig og teknologisk utvikling av betydning for formidling av overnattings tjenester. Departementet vurderer derfor at det kan oppstå behov for å gi nærmere regulering av tredjepartsansvaret i forskrift.

Departementet viser til § 2-5 sjette ledd i lovforslaget.

Offentlig oversikt

Departementet viser til *Finn.no* sitt innspill om å opprette en offentlig oversikt over kommunenes overnattingsavgift. Flere plattformelskaper har også i dialog med departementet uttrykt et behov for en slik oversikt, hvor de kan hente nødvendig informasjon for å overholde avgiftsplikten, herunder nivået på satsene i de ulike kommunene som innfører overnattingsavgiften og for hvilke måneder avgiften gjøres gjeldende. Departementet vurderer at en slik oversikt vil kunne redusere byrden med å overholde avgiftsplikten på tvers av kommunene, både for plattformelskaperne og de øvrige avgiftspliktige.

Av hensyn til forutsigbarhet for de avgiftspliktige, bør informasjon om overnattingsavgiften i hver kommune gjøres offentlig kjent noe tid før den trer i kraft. Plattformelskaperne, hotellene og andre kommersielle utleiery trenger tid til å gjøre nødvendige tilpasninger i sine systemer. Det vil blant annet gjelde ved innføring av over-

nattingsavgift i nye kommuner, justeringer av eksisterende overnattingsavgift og informasjon om hvilke måneder avgiften er gjeldende.

Departementet har tatt innspillene om behovet for en offentlig oversikt til følge, og foreslår en ny forskriftshjemmel. Forskriftshjemmelen gir departementet kompetanse til å gi nærmere regler om offentliggjøring og ikrafttredelse av overnattingsavgiften.

Departementet viser til § 2-11 i lovforslaget.

Oppnevning av juridisk representant

Departementet foreslår å ikke gå videre med forslaget om oppnevning av juridisk representant. For utenlandske foretak i EØS-landene som er registrert med filial i Norge (NUF), mottar Enhetsregisteret og Foretaksregisteret opplysninger om det utenlandske foretaket gjennom det europeiske registersammenkoblingssystemet BRIS.³ For slike foretak kan informasjon om virksomheten, herunder informasjon om selskapets tillitsmenn, så som styre og daglig leder, søkes opp gjennom søkefunksjonen BRIS. Oppslag er tilgjengelig via Brønnøysundregistrenes nettsider. Dette gjelder også foretak innenfor EØS som ikke er registrert med filial i Norge.

Utenlandske foretak som driver næringsvirksomhet her i landet eller på norsk kontinental-sokkel skal registreres i Foretaksregisteret, jf. foretaksregisterloven § 2-1 annet ledd. Utenlandske formidlingsselskaper som driver næringsvirksomhet i Norge, vil ha registreringsplikt i Foretaksregisteret etter denne bestemmelsen. Utenlandske foretak som er registrert i Foretaksregisteret, Merverdiavgiftsregisteret eller annet tilknyttet register⁴ skal registreres i Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 4 første ledd bokstav e. Slik registrering innebærer at det utenlandske foretaket får et unikt identifikasjonsnummer (organisasjonsnummer) og at grunninformasjon om de utenlandske foretakene er enkelt tilgjengelig gjennom søkefunksjonen på Brønnøysundregistrenes nettsider. I høringsnotatet om forslag til ny enhetsregisterlov og ny foretaksregisterlov som departementet sendte på

høring 19. juni 2024, er bestemmelsen foreslått videreført.

5.9 Overnattingsformer omfattet av avgiften

5.9.1 Forslaget i høringsnotatet

Når det gjelder avgrensningen av de avgiftspliktige, foreslo departementet at alle tradisjonelle overnattings tjenester i utgangspunktet omfattes, men at det gjøres noen unntak basert på vederlagsform og virksomhetens omfang. Forslaget var at avgiften skal gjelde for utleie av rom, leilighet, hytte, hus, grunn med videre på hoteller, hotellskip, fritidsbåter i gjestehavn, campingplasser, bobilparker, vandrerhjem og annen overnattingsvirksomhet, herunder privat utleie utenom næring.

Departementet påpekte i høringsnotatet at det er behov for enkelte avgrensninger av begrepet *annen overnattingsvirksomhet*. Avgrensning mot utleie til boligformål ivaretas ved presiseringen i lovforslaget om at det dreier seg om korttidsutleie. Vilkåret om korttidsutleie medfører også at sesongplasser på campingplasser faller utenfor avgiftsplikten.

Videre viste departementet til at det i merverdiavgiftsretten er gjort unntak for enkelte avgiftssubjekter i medhold av gjeldende unntak for henholdsvis undervisningstjenester, helse tjenester og sosiale tjenester. Departementets vurdering var at liknende unntak også burde gjelde for regelverket for overnattingsavgift, og departementet nevnte noen eksempler på hva som ikke er ment å omfattes av overnattingsavgift: (1) overnatting på leirskoler, (2) romutleie til elever på internatskoler, (3) pasienter og pårørende som overnatter på sykehushotell. Disse eksemplene ble ikke konkret beskrevet i lovforslaget.

Forslaget var at det er vederlag i form av penger som omfattes av avgiftsplikten, og følgelig gjøres det unntak for uttak av overnattings tjenester eller der vederlaget er annet enn penger. Det innebærer at boligbytte ikke omfattes av avgiftsplikten. Departementet la til grunn at omfanget av boligbytte er svært begrenset sammenlignet med overnattings tjenestene som omsettes mot betaling.

Departementet foreslo at avgiftsplikten ikke oppstår ved utleie av fritidseiendom eller egen bolig utenom næringsvirksomhet så lenge samlet utleieinntekt i inntektsåret er mindre enn terskelverdien for skattefritak etter skatteloven § 7-2 annet ledd. Dette innebærer at det ikke beregnes

³ BRIS står for *Business Register Interconnection System*. Nærmere regler om utveksling av informasjon gjennom registersammenkoblingssystemet BRIS er fastsatt i forskrift 22. desember 2023 nr. 2308 om utveksling av opplysninger gjennom registersammenkoblingssystemet (BRIS) mv. Forskriften er gitt med hjemmel i enhetsregisterloven § 22a og foretaksregisterloven § 8-3.

⁴ Enhetsregisterloven § 2 bokstav e angir hvilke offentlige registre som er tilknyttet register.

avgift for de første besøkende, og at avgiften heller ikke kreves inn i etterkant dersom utleieinntektene overstiger terskelverdien.

I høringsnotatet ble det i tillegg foreslått at overnatting på passasjerskip i transitt skulle være unntatt fra avgiftsplikten.

5.9.2 Høringsinstansenes syn

Overordnet om høringsinstansenes syn

Gitt at det skal innføres avgift på overnatting, er det flere av høringsinnspillene som støttet departementets forslag om å inkludere alle former for overnatting mot betaling. At privat utleie også inkluderes, blir trukket frem som positivt i mange av høringsinnspillene, blant annet av hensyn til konkurransesituasjonen i overnattingsmarkedet i den enkelte kommune. Mange av høringsinstansene har også vært opptatt av mulige unntak for hvem som skal omfattes av overnattingsavgiften. Departementet ba i høringsnotatet om innspill til dette.

Unntak for passasjerskip i transitt

Listen over høringsinstanser som mener at cruisevirksomhet burde vært omfattet av forslaget er vesentlig lenger enn de som ikke omtaler problemstillingen. *Sande Camping* uttaler: «Cruisegjestane skulle vere ei av dei gruppene som er aller enklast å kreve inn eit bidrag frå skulle ein tru. Det er vanskelig å forstå at dei i første omgang ikkje er med i forslaget til besøksbidrag.»

Cruise Norway, en nasjonal interesseorganisasjon for cruisenæringen, uttaler:

For å unngå forskjellsbehandling og sikre rettferdighet, må både cruisegjester og andre gjestesegmenter som per nå faller utenfor ordningen, inkluderes på lik linje med overnattende gjester. Dette inkluderer også gjennomgangstrafikk, slik at alle bidrar likt til fellesgoder.

Noen få høringsinstanser går imot at cruisepassasjerer skal ilegges besøksbidrag. *European Cruise Service (ECS)* går imot kommunal overnattingsavgift og legger til at cruisegjester allerede betaler betydelige beløp til fellesgoder i form av adgangspenger til tilrettelagte severdigheter. *ECS* mener at økt bruk av brukerbetaling til fellesgoder kan være et godt alternativ til kommunal skatteinnkreving og mener dette bør utredes nærmere før beslutninger fattes.

Terskelverdi for avgiftsplikt ved utleie av bolig eller fritidseiendom

Skattedirektoratet påpeker at siden overnattingsavgiften er en løpende avgift, mens terskelverdien for avgiftsfritaket som ble foreslått, skal vurderes for hele året, vil dette kunne medføre utfordringer for vurderingen av avgiftsplikten i løpet av inntektsåret.

Fritidsbåter i gjestehavn

Kongelig Norsk Båtforbund går imot en avgift som vil ramme overnatting og besøk i gjestehavner:

Ved å legge på ekstra avgift (turistskatt) og med dette gjøre det dyrere ved bruk av gjestehavnene risikerer man å redusere besøkstallet, svekke det gode samspillet mellom båtfolket og lokalsamfunnene, og dermed forstyrre den balansen som er viktig for å bevare levende, bærekraftige kystmiljøer. Båtforbundet mener at dette verken er en løsning på reelle utfordringer eller en strategi som fremmer positiv utvikling.

Sykehushotell og leirskoler

Tromsø kommune anbefaler å erstatte begrepet *sykehushotell* med *pasientovernatting*, da pasienthoteller kan drives kommersielt. Unntaket fra avgiften bør derfor følge pasienten fremfor overnattingsstedet.

NHO Reiseliv påpeker at også vanlige gjester kan leie seg inn på en leirskole eller et sykehushotell. Det blir derfor ifølge *NHO Reiseliv* sterkt konkurransevridende om sykehushotell ikke blir pålagt å ilegge et besøksbidrag for vanlige gjester, mens andre hotell blir det.

Andre forslag til unntak

Enkelte tar opp at det er ønskelig med unntak for visse typer overnatting, utover de som er omtalt i høringsnotatet. Det dreier seg om følgende overnattingsformer:

- Innkvartering i bedriftsleirer og tilsvarende fasiliteter
- Utleie av vernede bygninger
- Frivillige organisasjoners utleie generelt
- Frivillige organisasjoners utleie av ubetjente og selvbetjente hytter
- Utleie av fyrstasjoner
- Utleie i forbindelse med jakt, fiske og andre opplevelser fra grunneiers eiendom
- Utleie av skolerom til idrettslag

Bedriftsleirer

Flere bedrifter, spesielt innen industri, ber om at overnatting i bedriftsleir og liknende innkvarteringsfasiliteter unntas fra overnattingsavgift. Overnattingsavgiften medfører ifølge bedriftene store merkostnader for enkelte bedrifter og bransjer som er avhengig av mobil arbeidskraft, noe som svekker lønnsomhet og konkurranseevne. Følgende høringsinstanser tar opp saken i sine høringssvar: *Aker Solutions AS*, *Beerenberg Service AS*, *Bilfinger ISP Offshore Norway AS*, *KAEFER Energy AS*, *NHO*, *Rosenberg Worley AS*, *StS-ISONOR AS*. Flere av disse, i tillegg til en rekke andre høringsinstanser, ber om at jobbreiser generelt unntas fra avgift.

Vernede bygninger

Riksantikvaren ber om at overnattingstilbud fra bygninger med vernestatus unntas fra avgiftsplikt, og viser til at eideomsskattelova § 7 bokstav b gir kommunene rett til helt eller delvis å fritta bygninger som har historisk verdi for eiendomsskatt. Ifølge *Riksantikvaren* er unntak for vernede bygninger viktig fordi historiske eiendommer er mer kostnadskrevende å vedlikeholde, og historiske eiendommer bidrar til å opprettholde stedsqualiteter som motiverer turister til å besøke en kommune. *Riksantikvaren* fremhever at ordninger bør stimulere til ivaretagelse og viser blant annet til kulturminnelovens formålsbestemmelse. I kulturminneloven § 1 tredje ledd heter det: «Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.»

Frivillige organisasjoners utleie – dugnadsbasert overnattingsvirksomhet

Møre og Romsdal fylkeskommune ber om at det åpnes for at kommunene kan unnta ikke-kommersielle dugnadsbaserte overnattingstilbud, for eksempel DNT-hytter. *Tromsø kommune* foreslår at DNT-hytter og utleie fra frivillige organisasjoner unntas fra avgift. *Trondheim kommune* tar også til orde for at frivillige organisasjoners utleie unntas avgift.

Den Norske Turistforening (DNT) uttaler at dersom det blir aktuelt med besøksbidrag i form av overnattingsavgift, vil det være rimelig at DNT bidrar med innkreving av avgift fra de besøkende på de betjente anleggene som foreningen har da disse kan anses som en del av reiselivsnæringen. DNT går imidlertid ut fra at overnatting på de

ubetjente og selvbetjente hyttene unntas fra avgift, og tilsvarende for andre tilbud som er driftet på frivillig basis. Overnatting på disse forutsetter i hovedregel at en i reisefølget er medlem. Sammen med DNTs stinett driftes de selvbetjente og ubetjente hyttene på dugnad. Det tas ikke ut for tjeneste, men eventuelle overskudd går direkte tilbake til mer tilretteleggingsarbeid. Ifølge DNT ligger de fleste av hyttene slik til at de i svært begrenset grad konkurrerer med andre overnattingsteder i kommunen.

Kystverket informerer i sitt høringssvar om utleie av fyrstasjoner og uttaler blant annet:

Kystverket leier ut bygninger på mer enn 70 fyrstasjoner der leietakerne, typisk frivillige foreninger, påtar seg å gjøre fyrstasjonen tilgjengelig for allmennheten. Det tilbys overnatting mange av stedene, og det er i all hovedsak tale om små aktører. Vi registrerer at forslaget om besøksbidrag søker å minimere den administrative byrden for små aktører på forskjellige måter. Mange av de frivillige som står for utleie på fyrstasjonene, er tilsluttet organisasjoner som Norsk Fyrforening, Den Norske Turistforening, Friluftsrådenes landsforbund og Forbundet Kysten.

Norsk Fyrforening, en ideell, frivillig landsdekkende organisasjon med 105 medlemsfyr, informerer om at overskuddet ved overnattingsvirksomheten i sin helhet blir tilbakeført det frivillige arbeidet med å ivareta fyrstasjonene og tilgjengeliggjøre disse for allmennheten. Organisasjonen er kritisk til forslaget og uttaler:

Forslaget forverrer etter Norsk Fyrforenings mening, rammebetingelsene for frivilligheten som ivaretar norsk kystkultur og kulturarv. I ytterste konsekvens vil dagens beskjedne overskudd hos de frivillige lagene bli gjort om til underskudd, dersom avgiften blir innført. I motsetning til det profesjonelle reiselivet så er ikke de frivillige organisasjonene satt opp med ressurser til å håndtere innkreving av den foreslåtte avgiften.

Andre unntak

Norges Bondelag mener at det må åpnes opp for avgiftsfritak for utleie fra grunneiere:

Mange grunneiere leier ut overnatting i forbindelse med jakt, fiske og andre opplevelser knyttet til de arealer og ressurser som eiendom-

mene disponerer. Disse turistene oppholder seg i all hovedsak på eiendommen til grunneier under hele oppholdet og belaster i svært liten grad reiselivsrelaterte fellesgoder.

Tromsøregionen IPR mener utleie til idrettslag på skoler og liknende også bør være unntatt overnattingsavgift.

5.9.3 Departementets vurdering

Hovedregelen

Ved vurdering av den nærmere avgrensningen av avgiftsplikten må det tas stilling til hvilke kategorier av overnattingsformer og overnattingsgjester som skal omfattes av ordningen. Overnattingsformer som omfattes etter departementets forslag, omtales i dette punktet, mens hvilke overnattingsgjester som omfattes behandles i punkt 5.10.

Dersom det skal gis unntak for enkelte gjestekategorier eller overnattingstyper, er det departementets vurdering at dette bør følge av loven eller sentral forskrift til loven. Departementet tilrår ikke at det åpnes opp for at kommunen kan definere ulike former for unntak i de kommunale forskriftene. Forskjellige kommunale ordninger for overnattingsavgiften er krevende for formidlingselskapene, overnattingsbransjen og de besøkende. Få unntak gjør regelverket lettere tilgjengelig og holder de administrative kostnadene for de avgiftspliktige nede.

Unntak for enkelte typer overnattingsformer vil være konkurransevridende og bidra til mindre effektiv ressursbruk. Departementets forslag er derfor at det bør være få fritak fra overnattingsavgift. Det betyr at både kommersielle overnattingsbedrifter og private utleiery av bolig, inkludert sekundær- og fritidsbolig, plikter å kreve inn overnattingsavgift fra sine gjester. Hovedgrupper innenfor kommersielle overnattingsbedrifter i offisiell statistikk er (1) hotellvirksomhet og lignende overnattingsvirksomhet, (2) campingplasser og (3) hyttegrender og vandrerhjem.

Omfanget av privat utleie av overnatting er betydelig i mange kommuner. Overnattings-tjenesten som private tilbyr, er sammenlignbar og i direkte konkurranse med de kommersielle tjenestene. Hensikten med avgiften gjør seg gjeldende i like stor grad for de som overnatter privat. Departementet ser følgelig ingen grunn til å forskjellsbehandle de to gruppene.

Departementets foreløpige vurdering av mulige unntak drøftes nedenfor. Departementet

vurderer at eventuelle unntak bør fastsettes i forskrift. Departementets endelige vurdering vil foreligge etter høring av forskriften.

Terskelverdi for avgiftsplikt ved utleie av bolig eller fritidseiendom

Departementets vurdering i høringsnotatet var at det var grunn til å unnta de aller minste aktørene som driver privat korttidsutleie ettersom disse kan få uforholdsmessig store administrative kostnader knyttet til innkreving og rapportering av utleieinntekten. Siden forslaget var å ha et bunnfradrag tilsvarende terskelverdien etter skatte-loven § 7-2 annet ledd, ville dette innebære at man ikke krevde inn overnattingsavgift før inntektene oversteg terskelverdien. Terskelverdien i skatte-loven ble fra 1. januar 2025 hevet fra 10 000 til 15 000 kroner.

Ettersom avgiften skal kreves inn fra overnattingsgjesten, vil det med en slik regel være noe uklart hvordan avgiften skal beregnes ved den ene transaksjonen som medfører at terskelverdien overskrides. En annen og viktigere innvending mot regelen fremtrer imidlertid når den ses i sammenheng med forslaget om å pålegge tredjepart en plikt til å kreve inn og betale overnattingsavgift. Som omtalt i høringsnotatet kan unntaksbestem-melsen være vanskelig å håndtere hvis utleier bruker flere formidlere, noe som ikke er uvanlig. Den enkelte formidler vil da ikke vite om omsetningen så langt i inntektsåret overstiger terskelverdien, og dermed heller ikke vite om det skal beregnes overnattingsavgift for den aktuelle transaksjonen.

Departementet foreslår at det omtalte tredjepartsansvaret lovfestes. Se nærmere omtale av fordelene med denne plikten i punkt 5.8. Ved at tredjepart får ansvaret for innkreving og betaling, blir administrativ byrde for de små aktørene vesentlig lettet. Argumentet for unntaksbestem-melse for disse aktørene faller dermed bort, dersom de benytter tredjepart. Det er da kun den gruppen av private utleiery som ikke benytter tredjepart som formidler og innkrever, som fortsatt vil måtte påregne en del merarbeid knyttet til overnattingsavgiften.

Etter departementets vurdering er fordelene ved tredjepartsansvaret vesentlige og må tillegges større vekt enn det forhold at de antatt få aktørene som leier ut privat uten å bruke tredjepart, får noe merarbeid. Følgelig går departementet bort fra forslaget i høringsnotatet om et bunnfradrag, og foreslår at det også for private utleiery (ikke-næringsmessig) skal beregnes overnattingsavgift fra første krone.

Unntak for passasjerskip i transitt – cruise

En overnattingsavgift for skipspassasjerer i norske farvann eller en ilandstigningsavgift for cruisepassasjerer er ikke del av forslaget som behandler kommunenes mulighet for å innføre en overnattingsavgift. En overnattingsavgift for skipspassasjerer under fart, kan vise seg vanskelig å kombinere med en kommunal ordning der kommunegrensene definerer avgiftsområdene. Regjeringen vil utrede hvilken utforming et besøksbidrag fra cruisenæringen bør ha.

Departementet viser til lovforslaget § 2-3 første ledd.

Gjestehavner for fritidsbåter

Gjestehavner driver en kommersiell virksomhet som er sammenlignbar med virksomheten til campingplasser eller rene bobilparker. Departementet fastholder forslaget om at slik virksomhet omfattes av overnattingsavgift.

Departementet viser til lovforslaget § 2-1 fjerde ledd.

Sykehushotell og leirskoler

Forslaget i høringsnotatet var at pasienter og pårørende på sykehushotell skulle være unntatt avgift. Siden sykehushoteller også kan leie ut til vanlige gjester, slik *Tromsø kommune* og *NHO Reiseliv* påpeker, er det naturlig at unntaket på dette området defineres både etter gjest og overnattingssted. Departementets vurdering er at pasient og pårørende som overnatter på sykehushotell, bør unntas fra overnattingsavgift. Avgiftsplikten knyttes dermed i dette tilfellet til overnattingstjenestens formål. Vanlige gjester som overnatter på sykehushotell, er etter forslaget derfor ikke unntatt fra avgiften.

En tilsvarende vurdering gjør seg gjeldende for overnatting på leirskoler. Leirskoler dekker et behov som følger av opplæringslova. Etter opplæringslova § 4-6 skal kommunen som del av grunnskoleopplæringen tilby elevene leirskoleopphold eller annen skoletur med minst tre sammenhengende overnattinger. Samtidig tilbyr leirskoler overnatting til vanlige gjester, inkludert kurs- og konferansemarkedet. Departementets vurdering er at overnatting på leirskole som gjennomføres på bakgrunn av opplæringslovas bestemmelse i § 4-6, bør unntas fra overnattingsavgift. Dette gjelder både elever, undervisningspersonell og øvrige medhjelpere som deltar på skoleturen. Øvrig betalt overnatting på leirskole

medfører etter forslaget overnattingsavgift etter hovedregelen i lovforslaget § 2-5 første ledd.

Bedriftsleirer

Bedriftsleirer (brakkehotell, brakkerigger) etableres i forbindelse med at det er et vesentlig behov for innkvartering av arbeidsfolk. *Aker Solutions AS* opplyser at det i det vesentlige er arbeidstakere fra underleverandører eller innleide fra bemanningselskaper som innkvarteres på denne måten. Disse er ofte på en skiftordning, for eksempel tre uker i strekk på jobb. Det leies ikke ut ledig kapasitet til det allmenne publikum eller til for eksempel idrettslag. Bedriftsleirer legger til rette for goder som fellesrom og velferdstiltak for arbeidstakerne. Bedriftsleirer kan være helt nødvendige fordi det ikke er tilstrekkelig kommersielt tilbud av overnatting i rimelig nærhet av arbeidsplassen. I tillegg til de praktiske og velferdsmessige fordelene som bedriftsleirer gir, antar departementet at det er viktig for oppdragsgiver å ha kostnadseffektive ordninger for kost og losji.

Dersom overnatting i bedriftsleir unntas avgiftsplikt, oppstår det en forskjellsbehandling sammenliknet med de som benytter tradisjonelle overnattingssteder for arbeidstakere som er på oppdrag borte fra eget hjem. Så lenge overnattingsavgiften er på et moderat nivå, vil de kostnadmessige ulempene som avgiften påfører industrien, også være moderate.

På den annen side er dette en overnattingskategori som er lett å unnta uten at det oppstår noen dokumentasjonskrav, siden overnatting i bedriftsleir ikke tilbys på det åpne marked. Store deler av dette markedet kan antakelig i praksis ikke betjenes av hotellmarkedet alene, både av kostnadmessige og kapasitetsmessige grunner. Etter en samlet vurdering tar departementet sikte på å unnta innkvartering i bedriftsleir fra overnattingsavgift.

Vernede bygninger

Spørsmålet er om det bør gis fritak for overnattingsavgift ved utleie fra vernede bygninger slik *Riksantikvaren* ber om. Kulturminnelovens formål, jf. § 1 tredje ledd, gjør kulturminnevern til et sektorovergripende ansvar for offentlige myndigheter. Ved avveiningen mellom kulturminnehensyn og kolliderende interesser, vil det være de konkrete forholdene i den enkelte sak som vil være avgjørende.⁵

⁵ Punkt 2.2.4 i: Holme, J, Finne, M., Fjell, S., Guribye, R., og Stang, K. (2020). *Kulturminnevern. Kulturminneloven med kommentarer*. Riksantikvaren/Økokrim.

Hva som er vernede bygninger, er ofte klart definert. Men det kan tenkes at deler av bygningsmassen til et overnattingssted er vernet, og deler ikke, noe som vil innebære avgrensningsproblemer. Gjestene som benytter overnattings tjenester i vernede bygninger, vil i utgangspunktet ha det samme fotavtrykk som andre besøkende.

Etter intensjonen med loven skal overnattingsavgift ikke påvirke etterspørsel og lønnsomhet i særlig grad. Hoteller som drives i vernede bygninger, kan ha en betydelig omsetning. Unntak for disse kan derfor representere et vesentlig redusert proveny i enkelte kommuner. Formålet med avgiften tilsier ikke at unntak fra avgiften isolert sett skal tjene som et støttetiltak for utvalgte overnattingsvirksomheter.

Det kan være mer hensiktsmessig at støtte til vernede bygninger fortrinnsvis gis i form av generell og direkte støtte fremfor i form av fritak for overnattingsavgift. Etter departementets vurdering vil fritak for å kreve inn overnattingsavgift være et lite egnet virkemiddel for å fremme kulturminnelovens formål. Departementets vurdering er at formålet til besøksbidragloven bør tillegges mest vekt i dette spørsmålet. Departementets vurdering er at det ikke bør gjøres unntak for overnattingsavgift for virksomheter som helt eller delvis drives i vernede bygninger.

Frivillige organisasjoners utleie – dugnadsbasert overnattingsvirksomhet

I motsetning til det profesjonelle reiselivet vil i mange tilfeller de frivillige organisasjonene ikke ha tilsvarende ressurser til å håndtere innkreving av den foreslåtte avgiften, som påpekt av *Norsk Fyrforbund*. I den grad det er tale om dugnadsbasert overnattingsvirksomhet der eventuelt overskudd går tilbake til tilretteleggingsarbeid, er det departementets vurdering at slik virksomhet kan unntas fra overnattingsavgift. Eksempler på slik dugnadsbasert overnattingsvirksomhet er *Den Norske Turistforenings* (DNT) ubetjente og selvbetjente hytter og *Norsk Fyrforenings* overnattingsvirksomhet i *Kystverkets* fyrstasjoner. Unntaket begrunnes primært med at det vil være administrativt byrdefullt for frivillige organisasjoner å kreve inn og betale avgift. Departementet legger også vekt på at det er tale om en liten andel av overnattingsmarkedet.

Betjente turishytter og andre overnattingsformer som drives av frivillige organisasjoner, for eksempel i regi av DNT eller *Skiforeningen* må anses som del av det kommersielle overnattingsmarkedet. DNT uttaler at dersom det blir aktuelt

med overnattingsavgift, vil det være rimelig at DNT bidrar med innkreving av avgift fra de besøkende på de betjente anleggene som foreningen har, da disse kan anses som en del av reiselivsnæringen. Mange slike hytter eller overnattingssteder har en vesentlig omsetning, betaler merverdiavgift og er i direkte konkurranse med private overnattingsvirksomheter. I mange tilfeller driftes slike overnattingssteder av private verters enkeltpersonforetak eller aksjeselskaper. Det bør etter departementets vurdering ikke skilles mellom organiseringsform der virksomheten ellers er lik. Departementet ser derfor ikke at det er grunnlag for å unnta slike overnattingssteder avgiftsplikt.

Grunneieres utleie i forbindelse med jakt, fiske og andre opplevelser

Salg av overnattingstjenester i forbindelse med jakt og fiske er en kommersiell virksomhet på linje med andre overnattingstjenester. Departementet vurderer derfor at det ikke er noen særskilt grunn til at disse tjenestene bør fritas fra overnattingsavgift.

Ikke-kommersiell korttidsutleie

Departementet ser et behov for å unnta en del ikke-kommersiell overnattingsvirksomhet for avgiftsplikt. Unntakene kan begrunnes med at det er tale om marginal konkurransevridding overfor det kommersielle overnattingsmarkedet. Dette kan skyldes at overnattingen ikke ville funnet sted uten det ikke-kommersielle tilbudet eller fordi volumet er neglisjerbart sammenliknet med det kommersielle markedet. Et felles trekk er at «overnattingsvirksomheten» er helt på siden av utleiers kjernevirksomhet.

En del større stevner og idretts- og kulturarrangementer, som for eksempel fotballturneringer for barn og ungdom og korpsfestivaler, er avhengig av at det tilbys rimelig overnatting på skoler, i idrettshaller og liknende. Dels ville det ikke vært kapasitet i det kommersielle overnattingsmarkedet til å innkvartere alle som deltar på slike arrangementer, og dels ville kostnaden vært for høy til at mange idrettslag, skolekorps med mer kunne deltatt. Departementet foreslår at denne type overnatting unntas fra overnattingsavgift.

Enkelte borettslag og boligsameier disponerer såkalte gjestehybler som kan leies ut til beboernes gjester. Fagforeninger, kunstnerforeninger og andre organisasjoner kan ha hytter eller leilig-

heter som leies ut til medlemmer. Normalt vil et kommersielt overnattingstilbud kunne være et alternativ for disse gjestene. Departementet antar at det er tale om et neglisjerbart volum sammenlignet med antallet i det kommersielle markedet, og overnattingstjenesten er en marginal del av utleiers virksomhet. Disse overnattingstilbudene er forbeholdt medlemmer eller en lukket krets. Departementets vurdering er at slike overnattinger bør unntas fra avgift så lenge disse ikke leies ut på kommersielle vilkår til andre enn de som er målgruppen for bruk. Det vises til tilsvarende vurderinger som for pasienthoteller og leirskoler ovenfor.

Bedriftshytte eller firmahytte er hytte eller annen fritidsbolig som arbeidsgiveren har anskaffet eller leid til bruk for de ansatte i fritiden. Fordel ved bruk av bedriftshytte er ikke skattepliktig inntekt dersom hytta er disponibel slik at alle eller en betydelig gruppe ansatte i bedriften har lik rett til å disponere den, se forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven (FSFIN) § 5-15-5 første ledd. Fra denne hovedregelen er det enkelte unntak.⁶ Etter departementets vurdering bør bedriftshytte med mer som kan karakteriseres som et velferdstilbud til egne ansatte, det vil si en lukket krets, unntas fra overnattingsavgift. Også disse vil være avgiftspliktige hvis de leies ut i det frie markedet.

Oppsummering

Hovedregelen er at kommersiell overnattingsvirksomhet som hoteller, campingplasser, hyttegrender, vandrerhjem, gjestehavner for fritidsbåter og annen kommersiell virksomhet omfattes av avgiftsplikten, i tillegg til privat utleie av bolig, sekundærbolig og fritidseiendom. Unntak gjøres for passasjerskip i transitt eller andre sammenlignbare overnattingstjenester, jf. lovforslaget § 2-3 første ledd. Departementet foreslår at det gis hjemmel til å forskriftsfeste eventuelle andre unntak.

Departementets foreløpige vurdering er at det bør gjøres unntak for innkvartering i bedriftsleirer, frivillige organisasjoners dugnadsbaserte overnattingsvirksomhet i ikke-betjente anlegg, utleie av skoler og idrettshaller, gjestehybler i borettslag og sameier, fagforeningers og andre foreningers utleie av hytte, leilighet og liknende til egne medlemmer og bedriftshytter som arbeidsgiveren har anskaffet eller leid til bruk for de

ansatte i fritiden. Som nevnt vil departementets endelige vurdering foreligge etter høring av forskriften.

Departementet viser til forskriftshjemmel i lovforslaget § 2-3 annet ledd.

5.10 Overnattingsgjester omfattet av avgiften

5.10.1 Forslaget i høringsnotatet

Forslaget var at overnattingsavgiften bæres av overnattingsgjester, uavhengig av formålet med oppholdet. For øvrig vises det til omtale i foregående punkt 5.9, der fritak for enkelte overnattingsformer også berører enkelte typer overnattingsgjester.

5.10.2 Høringsinstansenes syn

Departementet har mottatt en rekke forslag om at enkelte kategorier overnattingsgjester bør unntas fra overnattingsavgift. Noen høringsinstanser kommer med klare forslag til unntak, mens andre oppfordrer departementet til å vurdere unntak. Forslagene kan deles inn i tre hovedkategorier:

- Etter bosted, unntak for:
 - Lokale gjester
 - Norske gjester
- Etter formål med besøket, unntak for:
 - Alt som ikke er turisme
 - Yrkesreiser og pendlere
 - Kurs og konferanse
 - Helsereiser
 - Festivaler og idrettsarrangementer
 - Undervisning, studenter på studiesamlinger eller skoletur
 - Annet: bryllup, konfirmasjon, besøke barn, sykebesøk
- Etter personlige karakteristika, unntak for:
 - Gjester med lav betalingssevne
 - Barn
 - Pensjonister
 - Funksjonshemmede
 - Overnattingsstedets egne ansatte

Flere høringsinstanser har ønsket et unntak for yrkesreiser. Dette begrunnes med at det vil være en stor ekstra kostnad for konkurranseutsatt næringsliv, spesielt for de bedriftene som gjennomgående har en stor andel av sine arbeidstakere på reise. Flere høringsinstanser anser det urimelig at gjester som ikke kommer til å benytte seg av kommunens reiselivsrelaterte fellesgoder, skal betale overnattingsavgift. *Strawberry* uttaler

⁶ Fremstillingen her bygger på Skattedirektoratet (2024). *Skatte-ABC 2024/2025, V-4-3.4 Bedriftshytte.*

at ca. 70 pst. av hotellgjestene deres er i «corporatemarkedet, som betyr innenlandsreiser i jobbsammenheng».

Bergen kommune skriver i sitt hørings svar at de ennå ikke har vurdert hvilke unntak som eventuelt ønskes, men viser til at de ønsker en lov hjemmel hvor kommunen selv gis handlingsrom til å innføre unntak fra besøksbidrag, for eksempel for barn.

5.10.3 Departementets vurdering

Innledning

Det er forholdsvis mange forslag om å unnta ulike gjestekategorier. Departementets vurdering i høringsnotatet var at ideelt sett bør overnattingsavgiften bæres av de som bidrar til besøkstrykket på en destinasjon og som gjør bruk av de reiselivsrelaterte fellesgodene i området. Det er imidlertid lite praktisk å gjøre avgiftsinnkreving på overnatting direkte avhengig av formålet for de besøkende. Dessuten må prinsippet om at bruker betaler balanseres mot hensynet til å unngå vesentlige vridningseffekter. Snevre rammer for å bli fritatt fra avgiften bidrar til at overnattingsavgiften kan holdes relativt lav og likevel gi en viss inntekt sammenlignet med en situasjon der mange er fritatt fra avgiftsplikten.

Unntak etter bosted

Unntak for norske eller lokale gjester er etter departementets vurdering i strid med EØS-retten og anses ikke aktuelt. Dette var også Reisemålsutvalgets (NOU 2023: 10) vurdering i pkt. 9.2.7.1:

Utgangspunktet er altså at man i en ordning med besøksbidrag ikke kan gjøre forskjell på besøkende på bakgrunn av nasjonalitet eller bosted så langt det gjelder innbyggere i EØS-området. Differensiering av besøksbidrag basert på andre kriterier, for eksempel ulik sats i høy- og lavsesong og i ulike områder, synes imidlertid å være vanlig praksis i europeiske land.

Formålet med reisen

I høringsnotatet ble det lagt vekt på at unntak etter formålet med reisen krever dokumentasjon og gjør at ordningen blir administrativt krevende. Høringsinstansene som har foreslått unntak, kommenterer i liten grad den administrative byrden dette medfører for gjestene, for overnattingsstedene og for innkrevingsmyndigheten. Omfattende unntak på bakgrunn av reisens formål vil

etter departementets vurdering gå ut over etterlevelsen av regelverket, og vil også ha en provenyeffekt.

Dokumentasjon for at gjest skal unntas overnattingsavgift på grunn av reisens formål, vil normalt ikke kunne behandles automatisk. Spesielt ved bestilling via plattformselskaper er det urealistisk å kreve at disse behandles manuelt. Innlevert dokumentasjon kan også i visse tilfeller reise personvernsspørsmål.

Unntak for eksempelvis helsereiser, gjester som skal delta på festivaler og idrettsarrangementer og studenter på skoletur eller studiesamlinger, vil kunne medføre store administrative utfordringer og åpne for omgåelse av regelverket. Det er derfor etter departementets vurdering ikke hensiktsmessig å åpne for slike unntak.

Yrkesreiser, kurs og konferanse

Yrkesreiser, inkludert kurs- og konferansemarkedet, har stort omfang. I 2024 utgjorde yrkesreiser, kurs og konferanse om lag 42 pst. av antall overnattinger på norske hoteller (SSB, tabell 14167). Selv om segmentet «ferie og fritid» trolig har størst forbruk av reiselivsrelaterte fellesgoder, vil det være innslag av forbruk av reiselivsrelaterte fellesgoder også for yrkesreisende.

For segmentet yrkesreiser, kurs og konferanse vil merkostnaden for virksomhetene som avgiften representerer, dempes ved den regnskapsmessige fradragsretten. På samme måte som bedrifter vil ha fradragsrett for kostnader knyttet til ansattes overnatting i arbeidsforhold, vil overnattingsavgiften være fradragsberettiget.

Et eventuelt dokumentasjonskrav for å kunne få unntak, jf. omtale under «Formålet med reisen», vil også måtte gjelde dersom det åpnes for unntak for yrkesreiser, kurs og konferanse. Etter departementets vurdering vil dette kreve mye ressurser og åpne opp for omgåelser av regelverket. Departementets vurdering er derfor at opphold med bakgrunn i yrkesreiser eller kurs og konferanse ikke bør unntas fra overnattingsavgift.

Personlige karakteristika

Unntak etter personlige karakteristika er i liten grad grunnlagt av høringsinstansene, men departementet legger til grunn at det hovedsakelig er fordelingshensyn som ligger bak disse forslagene. Departementets utgangspunkt er at avgiften skal være moderat og ikke gjøre noe stort innhogg i reisebudsjettet. Når overnattingen ikke er rabattert, er det etter departementets vurdering

ikke naturlig at avgiften som vil utgjøre en liten del av samlet kostnad, unntas for disse gruppene.

En form for familierabatt har vært spilt inn i høringsrunden. Når avgiften beregnes som en prosentsats av losjikostnaden, er den uavhengig av antall personer. For eksempel vil et unntak for barn i følge med voksne da ikke påvirke avgiftens størrelse utover det en økning i overnattingsvederlaget eventuelt medfører.

Hotelllets egne ansatte

NHO Reiseliv påpeker at hoteller og andre overnattingssteder tilbyr overnattinger til sine ansatte, med forhåndsavtalte rabatter eller gratis; dette kan være i forbindelse med arbeid eller som et ansattgode. Etter merverdiavgiftsloven skal overnattingsstedet betale merverdiavgift basert på uttaket; det beregnes avgift som om man skulle solgt rommet til ordinære gjester.

Etter forslaget skal det betales overnattingsavgift dersom vederlaget er i form av penger. Uttak av overnattingstjenester faller derfor utenfor plikt til å betale overnattingsavgift, selv om det skal svares merverdiavgift for slikt uttak. Departementet foreslår ikke noe unntak fra lovforslaget om at det er overnattingsprisen som utgjør beregningsgrunnlaget. Ved rabattert pris er det derfor den reduserte prisen som utgjør beregningsgrunnlaget for avgiften. Departementet legger til grunn at omfanget av overnattinger der gjestene er overnattingsstedets egne ansatte – som kan overnatte gratis eller til redusert pris – er begrenset, blant annet på grunn av regelverket for skattlegging av naturalytelser og det omtalte regelverket for merverdiavgift.

Andre gjestekategorier

Etter departementets vurdering bør noen gjestekategorier unntas fra avgiftsplikt, ikke primært av fordelingshensyn, men fordi det kan anses urimelig å ilegge avgiften. Særlig relevante grupper er pasienter og pårørende som overnatter på sykehushotell og skoleelever på leirskole, disse omtales i punkt 5.9. En annen gruppe gjester som skiller seg ut i denne sammenheng, er personer som evakueres og innkvarteres på hotell med mer, for eksempel på grunn av brann eller naturhendelser, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt⁷ som er hjemlet i sivilbeskyttelsesloven⁸. Unntak for overnattingsavgift ved evakuering bør etter departementets vurdering

gjelde så lenge behovet for evakuering er til stede, uavhengig av hvem som finansierer innkvarteringen.

Departementet foreslår at fritak fra overnattingsavgift fastsettes i forskrift, jf. lovforslaget § 2-3 annet ledd.

5.11 Beregningsgrunnlaget – fast kronebeløp eller prosentvist påslag

5.11.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at overnattingsavgiften settes til en prosentvis sats på overnattingsprisen eksklusive mva. Videre foreslo departementet at kommunen gis frihet til å bestemme satsen innenfor et intervall, med maksimal sats på 5 pst., og at satsen måtte være den samme gjennom kalenderåret.

5.11.2 Høringsinstansenes syn

I 49 hørings svar, hvorav elleve fra kommuner og én fra en fylkeskommune, tas det til orde for at overnattingsavgiften ikke bør være et prosentvist påslag på overnattingsprisen, men heller et nominelt beløp per person per natt. De fleste argumenter for at dette vil være en mer rettferdig innretning på avgiften, det vil si at det må tilstrebes bedre samsvar mellom størrelsen på avgiften og belastningen på fellesgodene og at hver person derfor må betale. Flere tar også opp at en slik avgift vil være lettere å forklare for gjestene. *Lofoten friluftsråd* skriver:

Et fast krone-beløp per besøkende i stedet for prosent-sats vil være mer rettferdig. Hvis intensjonen er å finansiere fellesgoder, og at prinsippet skal være at «forurenser betaler», må det være en fast sum per besøkende. Slitasjen på fellesgodene har ingen sammenheng med prisen på overnattingen, og kostnaden bør fordeles flatt på alle som bruker fellesgodene.

NHO Reiseliv argumenterer for et fast kronebeløp, uten kommunal valgfrihet:

Slik satsen er foreslått, vil en gjest som kjøper et dyrere hotellrom, men samtidig ikke bruker fellesgoder (typisk norsk yrkesreisende)

⁷ Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt

⁸ Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

betale mer i besøksbidrag enn en utenlandsk turist som kjøper et billig rom og samtidig har betydelig bruk av fellesgoder. [...] En sats som er satt til et fast beløp vil også virke mindre konkurransevridende mellom hotell og alternativer med flere overnattingssenger, eksempelvis utleiehytte. Tre par på tre separate hotellrom får et betydelig større påslag på regningen, enn om man velger å leie en fritidsbolig.

NHO Reiseliv skriver at «det er formålstjenlig å sette en egen halvert sats på NACE-koder 55.201 drift av vandrerhjem og 55.300 drift av campingplasser, da prisen på produktet de selger tradisjonelt sett er en del lavere».

Bergen kommune trekker frem et tilleggsmoment som etter deres vurdering tilsier fast kronebeløp per person:

I Bergen er oppfatningen at et flatt kronetillegg ikke vil favorisere betalt privatovernatting formidlet via for eksempel Airbnb fremfor hotell. Tvert imot vil privatovernatting [...] kunne få en høyere prosentvis prisøkning dersom man legger til grunn at slike privatovernattinger er priset lavere.

Bergen kommune uttaler også at «hvis loven gir åpning for at kommunen kan velge å ta i bruk både prosent- og kronesats, vil det gi økte muligheter til å innføre en ordning som understøtter politiske mål i kommunen».

Elleve høringsinstanser støtter departementets forslag om et prosentvist påslag. *Finn.no* uttaler at:

[D]et er positivt at besøksbidraget foreslås kalkulert som en pst. av transaksjonssummen og ikke skal kalkuleres basert på antall overnattinger per person. Som nevnt i høringsnotatet har ikke plattformsselskapene informasjon om antall personer som overnatter i hyttene og har heller ikke mulighet til å få verifisert en eventuell egenrapportert gjesteliste.

Fiken AS støtter en prosentvis sats og uttaler:

Omsetningsbasert beregning: Ved å knytte beregningen til virksomhetens omsetning, i stedet for antall overnattingsgjester eller overnattingstyper, forenkles rapporteringen betydelig. Dette gir en tydelig, etterprøvbar metode som reduserer risikoen for feil og gjør det lettere for revisorer og myndigheter å kontrollere innrapporterte opplysninger.

Prosentvis sats på overnattingsprisen eksklusive mva.: Denne modellen gjør det enkelt for virksomhetene å finne grunnlaget for turistskatten. For foretak som kun driver overnattingsvirksomhet med lav mva.-sats (12 %), og ikke annen omsetning med lav sats (f.eks. transportvirksomhet og konferanser), kan grunnlaget ofte hentes direkte fra mva.-meldingen. Dette skaper en klar sammenheng mellom rapporteringskravene for mva. og turistskatten, noe som styrker oversikt og effektivitet.

5.11.3 Departementets vurdering

Innledning

Etter departementet syn er det flere forhold som må vurderes ved utforming av overnattingsavgift: Hvor godt treffer avgiften med hensyn til gjestenes fotavtrykk? Hvordan påvirker avgiften konkurranseforholdene for bransjen? Hvor effektivt kan avgiften kreves inn? I tillegg spiller fordelingshensyn og boligpolitiske hensyn inn.

Hensynet til fotavtrykk og bruker betaler-prinsippet

Avgift i form av et fast beløp per person trekkes av mange høringsinstanser frem som mer rettferdig enn en prosentsats. Departementet fastholder at avgiften ideelt bør bæres av de som bidrar til besøksstrykket på et reisemål og som gjør bruk av de reiselivsrelaterte fellesgodene i området, noe som kan omtales som *bruker betaler*-prinsippet. Det vil åpenbart ikke være nøyaktig samsvar mellom overnattingsavgiften og bruken av de reiselivsrelaterte fellesgodene for den enkelte besøkende – det lokale fotavtrykket – uansett hvilket beregningsgrunnlag som velges. Men, dersom alle besøkende betaler det samme i overnattingsavgift, uavhengig av prisen på overnatting, oppnås *bruker betaler*-prinsippet i større grad enn om avgiften er uavhengig av antall gjester, slik tilfellet er ved en prosentsats. Fast pris per person gir en bedre balansering av kostnad og nytte for de besøkende, sammenlignet med alternative beregningsgrunnlag.

Flere høringsinstanser tar opp at yrkesreiser og kurs- og konferansemarkedet i mindre grad benytter kommunens reiselivsrelaterte fellesgoder. Dersom dette legges til grunn, i tillegg til en forutsetning om at markedet for yrkesreiser inkludert kurs og konferanse antakelig i større grad er kjennetegnet ved én person per rom enn det som er tilfellet for fritidsmarkedet, vil avgift i

form av fast beløp per person til en viss grad ta ned avgiftsbelastningen for disse markedssegmentene. Samtidig vil nødvendigvis fritidsmarkedet i så fall bære en større del av samlet avgift.

Departementets vurdering er at hensynet til *bruker betaler*-prinsippet isolert sett tilsier at avgiften er et fast beløp per person.

Administrasjon og etterlevelse

Et hensyn som taler for en prosentsats, er at det er administrativt enkelt. Det er ikke behov for å hente inn ekstra informasjon, det vil si informasjon om antall gjester, for å beregne avgiften. Det vil også medføre at etterlevelsen i enkelte overnattingssegmenter blir bedre. Som påpekt i høringsnotatet vil informasjon om antall gjester ved privat korttidsutleie av bolig ofte være vanskelig å verifisere for utleier og plattformselskaper. Man må i slike tilfeller basere avgiften på selvrapportering fra gjestene. *Finn.no*, *Fiken AS* og *Trippz AS* legger vekt på disse hensyn – administrasjonsbyrde og etterlevelse – og anbefaler prosentsats som beregningsgrunnlag. I dialog med departementet har plattformselskapene *Expedia.com*, *Booking.com* og *Airbnb Inc.* uttrykt det samme.

NHO Reiseliv, som går inn for et fast nominelt beløp, erkjenner at etterlevelsen i det private markedet for korttidsutleie kan være en utfordring når avgiften avhenger av antall personer, men uttaler at effekten av dette er til å leve med for hotellmarkedet.

Settes overnattingsavgiften til et nominelt beløp, vil det også oppstå behov for å inflasjonsjustere avgiften over tid, noe som gir merarbeid for kommunene som må endre lokal forskrift, og for de avgiftspliktige.

Departementets vurdering er at hensynet til lave administrasjonskostnader og god etterlevelse isolert sett tilsier at avgiften settes til en prosentsats av losjiprisen.

Effekt for overnattingsgjestene

Virkningene som ulike beregningsgrunnlag gir for overnattingsgjestene, er sammensatte. Spesielt vil antall gjester måtte trekkes inn i vurderingen når ulike beregningsgrunnlag sammenliknes.

Avgift i form av prosentvist påslag har den egenskap at relative prisforskjeller mellom overnattingstilbud, før og etter avgift, opprettholdes. Prosentsats gir, ved sammenlikning av to overnattingstilbud med samme antall gjester, såkalt proporsjonal «beskatning». Proporsjonaliteten i

denne sammenheng er i forhold til prisen, ikke i forhold til inntekt og formue. Fast kronebeløp medfører derimot at jo høyere overnattingsprisen er, jo lavere andel vil avgiften utgjøre av prisen.

Sammenliknes overnattingstilbud der antall personer eller sengeplasser varierer, trekker dette i motsatt retning. Et eksempel kan være overnatting på hotell der prisforskjellen mellom enkeltrom og dobbeltrom tradisjonelt er liten. I det tilfellet vil prosentsats gi høyere avgiftsbelastning for enslig person sammenliknet med avgift per person for et par eller familier i samme rom. I samme retning trekker tilfellet der man sammenlikner hotellovernatting med overnattingstilbud som har flere sengeplasser. Som *NHO Reiseliv* påpeker, vil en gruppe på seks personer normalt få et større påslag på regningen om man velger tre hotellrom fremfor å leie en fritidsbolig.

Ved prosentsats som beregningsgrunnlag differensieres avgiften kontinuerlig med prisen. Overnattingsformer som campingplass og hotell har normalt ulikt prisnivå. Så lenge det er prisforskjeller mellom overnattingstjenester, vil et prosentvist påslag ikke bare differensiere etter overnattingsform, men også innad i en overnattingsklasse, for eksempel mellom hoteller. Tilsvarende vil avgiften kunne differensiere etter sesong, for eksempel ved at avgiften er høyest i høysesong, gitt at prisene er høyest da.

Hvis avgiften beregnes som et kronebeløp per person, kan en viss prisdifferensiering oppnås ved å ha ulike avgiftsbeløp for prisintervaller. Antall intervaller må av praktiske hensyn være få. En vesentlig innvending mot denne type differensiering er terskeeffektene. Når overnattingsprisen ved terskel øker med én krone slik at nytt prisintervall nås, gjør avgiften et «hopp». Denne type sprangvise avgiftsnivåer kan gi u hensiktsmessige effekter og medføre uheldige tilpasninger.

En alternativ form for prisdifferensiering er å ha ulike beløp for ulike overnattingskategorier. *NHO Reiseliv* foreslår som nevnt at campingplass og vandrerhjem har lavere fast beløp enn hotell. Hvis det også gjøres unntak for barn, vil det fungere som en familierabatt. I tabell 5.1 er det noen eksempler på hva overnattingsavgiften blir under ulike beregningsgrunnlag: tre ulike prisnivåer med prosentsats og to faste beløp, høy og lav sats der antall gjester er i intervallet én til fire, men maksimalt to voksne. Priser og overnattingsavgifter i tabellen er eksklusive merverdiavgift.

Fire gjester på en overnatting som koster 500 kroner døgnet, for eksempel overnatting på en campingplass, medfører avgift per døgn på 15 kroner ved 3 pst. avgift. Dersom barn er unntatt

Tabell 5.1 Overnattingsavgift i kroner per døgn for ulike beregningsgrunnlag

Antall gjester	3 pst. avgift, tre prisnivåer			Fast beløp per person, Høy og lav sats, unntak for barn	
	3000 kr	1500 kr	500 kr	40 kr	15 kr
1 voksen	90	45	15	40	15
2 voksne	90	45	15	80	30
2 voksne, 1 barn	90	45	15	80	30
2 voksne, 2 barn	90	45	15	80	30

avgift, og det betales et beløp på 15 kroner per person, blir døgnavgiften 30 kroner for to voksne. I tillegg kommer merverdiavgift på overnattingsavgiften.

Avgift i form av nominelle beløp kan settes til et nivå slik at forventet proveny blir lik forventet proveny ved prosentsats. Men når avgiften ikke kan differensieres med pris, bortsett fra et begrenset antall prisintervaller som avgiften avhenger av, får avgiftsbelastningen en annen fordelingsprofil. Fast beløp medfører at lavpris-segmentet bidrar mer og høypris-segmentet bidrar mindre til samlet proveny enn ved prosentsats.

Departementets vurdering er at hensynet til overnattingsgjestene ikke entydig favoriserer ett beregningsgrunnlag, det vil si prosentsats eller fast beløp. Ulike forutsetninger knyttet til antall gjester og antall sengeplasser, trekker i ulike retninger.

Andre hensyn

En avgift som primært skal skaffe inntekter, vil normalt forsøkes innrettet slik at den tar hensyn til virkninger på konkurranseforholdene, det vil si at disse ikke endres mer enn nødvendig. *Bergen kommune* fremmer imidlertid et ønske om å bruke overnattingsavgiften til også å endre atferd. Nærmere bestemt er det ifølge *Bergen kommune* ønskelig å gi hoteller og liknende en fordel fremfor den del av overnattingsmarkedet der boliger leies ut. Av den grunn ønsker *Bergen kommune* et fast kronebeløp fremfor prosentsats, slik at avgiften utgjør en større andel av prisen ved korttidsutleie av bolig enn ved hotellovernatting dersom man legger til grunn at slik privatovernatting er priset lavere enn hotellovernatting. Fast kronebeløp vil etter et slikt resonnement gi et insentiv til å velge hotellovernatting. Boligpolitiske hensyn, og også hensynet til helse, miljø og sikkerhet (HMS), spiller inn her. Airbnb-markedet medfører

at boliger brukes til korttidsutleie til turister fremfor til boligformål for kommunens innbyggere. Gjennomgående er det etter departementets vurdering bedre tilsyn med HMS-tiltak i den profesjonelle delen av overnattingsmarkedet enn ved privatutleie.

Konklusjon

Etter en samlet vurdering er departementet kommet til at forslaget i høringsnotatet opprettholdes. En overnattingsavgift i form av en prosentsats på losjiprisen foretrekkes fremfor et fast beløp per person per døgn. En prosentsats differensierer avgiften med prisen og bevarer dermed de relative prisforskjellene mellom overnattingstilbudene. Hvis avgiften er et fast beløp per person med kun høy og lav sats avhengig av overnattingskategori, blir avgiftsdifferensieringen svært grovmasket, og vanskelige avgrensningsspørsmål oppstår. Prosentsats er også administrativt enkelt. Det krever ingen tilleggsinformasjon i form av antall gjester, og sikrer dermed bedre etterlevelse. En prosentsats trenger heller ikke justeres med jevne mellomrom, slik et fast nominelt beløp må på grunn av inflasjon.

Departementet viser til lovforslaget § 2-4 første ledd.

5.12 Nivå på overnattingsavgiften og differensieringsmuligheter

5.12.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at det i loven fastsettes en maksimal tillatt sats for overnattingsavgift på 5 pst. av losjikostnaden eksklusive merverdiavgift. Det ble i tillegg foreslått kommunal valgfrihet med hensyn til hvilken prosentsats som settes innenfor taket på 5 pst.

5.12.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser tar opp at en maksimal tillatt sats på 5 pst. er for høyt, blant annet *Quality Hotel Grand Royal* som uttaler at:

[...] besøksbidraget må legges på et nivå aktørene klarer å bære, uavhengig av destinasjon, sesongvariasjoner og lønnsomhet. Slik ordningen er foreslått, er ikke dette tilfelle. Flere av våre bedrifter vil med denne ordningen gå med røde tall. Dette gjelder særlig overnattingsbedrifter i distriktene.

Quality Hotel Grand Royal legger til:

Vi ønsker avslutningsvis å legge til noe om hvordan hotellrom prises. Når vi setter en sum på et hotellrom, legges alle våre kostnader inn i prisen. Om vi setter opp prisen, reduseres volumet. Ønsker vi et større volum, må prisene settes ned. Med andre ord blir det hotellene og ikke turistene som betaler besøksbidraget. Ved å dra ned lønnsomheten på norske hoteller, vil man også dra ned skattegrunnlaget. Hotellene betaler i dag en bedriftsskatt på 22 prosent, som da blir redusert betydelig når lønnsomheten faller.

Strawberry AS uttaler:

Nivået som regjeringen legger seg på, med opptil fem prosent av losjiinntektene, vil både være svært kostbart å implementere og kneble lønnsomheten til hotellene. [...] Forslaget slik det står nå, vil radere overskuddet til lavmarginshoteller over hele Norge [...]

Strawberry AS gir i sitt høringssvar eksempler på hvordan en avgift på 5 pst. vil påvirke overskuddet til utvalgte hoteller. Enkelte går ifølge *Strawberry AS* fra overskudd til underskudd, mens andre får redusert sitt overskudd vesentlig.

Bergen kommune og *Trysil kommune* mener at ved et prosentvist påslag bør det også være mulighet for å sette et maksimumsbeløp i kroner som kan kreves i overnattingsavgift. *Bergen kommunes* vurdering er at 5 pst. «kan synes å være en akseptabel maksimumssats for overnattinger i lave og middels prissegmenter. For høyere prisklasser derimot frykter Bergen kommune at en slik prosentsats vil kunne ødelegge for både betalingsvilje og legitimitet knyttet til ordningen».

5.12.3 Departementets vurdering

Prosesentsats

Ettersom premisset for en kommunalt fastsatt overnattingsavgift er at den skal gi inntekter, men ikke styre turiststrømmer, må avgiften være moderat. Målet med en moderat overnattingsavgift er at etterspørsel etter overnattingstjenester og lønnsomhet for virksomhetene ikke skal påvirkes mye. Et moderat nivå demper eventuelle uheldige konkurranse- og fordelings effekter, og reduserer insentivet for avgiftsbegrunnede tilpasninger.

Det vil være ulike oppfatninger om hvor grensen for hva som utgjør en moderat avgift, går. Ekspertutvalget som anbefalte en økning av merverdiavgiften for overnatting fra 12 pst. til alminnelig sats på 25 pst., antok at en slik økning på 13 prosentpoeng ville øke turistenes samlede kostnader med om lag 2–3 pst. (NOU 2019: 11 *Enklere merverdiavgift med én sats*, punkt 6.7). I lys av dette la departementet til grunn i høringsnotatet at en overnattingsavgift på inntil 5 pst. ikke påvirker etterspørselen i særlig grad. En økning i merverdiavgiften vil imidlertid påvirke alle virksomheter likt, mens det ved en kommunal overnattingsavgift vil være vridningseffekter mellom kommuner, det vil si det må forventes at noe etterspørsel flyttes over fra kommuner med avgift til kommuner uten avgift.

Det avgjørende for effekten på lønnsomhet og overskudd er imidlertid i hvilken grad virksomhetene klarer å velte avgiften over på kundene. Som nevnt gir *Strawberry AS* i sitt høringssvar noen eksempler på effekter som avgiften kan gi. Så vidt departementet forstår, legger *Strawberry AS* til grunn i sine beregninger at avgiften bæres fullt ut av hotellet uten noen mulighet for å velte avgiften over på gjestene.

Departementet er ikke kjent med nyere relevante estimer på etterspørselstetninger i det norske overnattingsmarkedet. *Group NAO* oppsummerer forskningen på området slik i en rapport⁹ fra 2024:

På globalt plan viser vores research at i praksis er turismeskatter ikke en vækstdræber: Vi har endnu til gode at møde destinationer, hvor turismeskatter har haft en signifikant negativ effekt på turismeudviklingen i form af svigende omsætning og tab af jobs. Skatterne

⁹ Group NAO (2024). *Skat, skat ikke. Inspirationsoplæg om afgifter og incitamenter for mere bæredygtig og lokalt forankret turisme i Danmark*. Rapport.

kædes ofte sammen med overturisme, men i praksis har vi ikke funnet empirisk belæg for at turismeskatter får turister til at holde sig væk i nævneværdigt omfang. Faktisk er der flere eksempler på, at væksten i turismen fortsætter i årene efter introduktion af afgifterne.

Det hører dog med til billedet, at især ældre forskningsartikler og modelbaserede studier advarer om, at turismeskatter principielt kan være med til at reducere efterspørslen og kan virke forvridende på destinationers relative konkurrenceevne (Aguiló et al., 2005; PwC, 2017). Men selv i disse studier er der generel enighed om, at priselastisiteten er lav og at der også er en lang række andre faktorer (kvalitet, sikkerhed og stabilitet, natur, vejr, mfl.), som påvirker destinationers konkurrenceevne (PwC, 2017). Samtidig viser andre studier, at turister under visse betingelser ikke bekymrer sig særligt om turismeskatter (Cetin, et al. 2017; Notaro, et al. 2019; Biagi et al., 2021; Göktas & Cetin, 2023).¹⁰

Departementet la til grunn i høringsnotatet at en maksimal sats på 5 pst. er i tråd med et normalnivå internasjonalt. Siden et fast beløp per person er mest utbredt, er antall observasjoner med prosentsats begrenset. Basert på blant annet tilbakemeldinger i høringsrunden er departementet kommet til at 5 pst. påslag er noe høyt. Departementet foreslår at tillatt prosentsats settes til 3 pst.

Kommunal valgfrihet

Når forslaget er at satsen settes til 3 pst., veier hensynet til kommunal valgfrihet mindre enn ved en høyere sats. Det vil være forenkende om samme sats benyttes av alle kommuner som har overnattingsavgift. Departementet foreslår på den bakgrunn at det ikke gis anledning til å sette en lavere sats enn 3 pst.

Prosentsats kombinert med maksimalt kronebeløp

Bergen kommune tar opp at for overnattingstilbud i «premiumsegmentet» kan det bli høye nominelle avgiftsbeløp med et prosentvist påslag. Kommunen gir et eksempel der rompris er 10 000 kroner per natt, noe som medfører en overnattingsavgift på 500 kroner ved 5 pst. sats. Ved 3 pst. sats blir det tilsvarende beløpet 300 kroner. Dette er relativt høyt sammenlignet med avgiften for rom som

prismessig er i nærheten av gjennomsnittspris for hotellrom. Spørsmålet er om det bør settes et tak i form av et maksimalt kronebeløp.

Effekten av å innføre et maksimalt kronebeløp er at avgiften blir regressiv for prisnivåer over et visst nivå, det vil si jo høyere pris jo lavere andel utgjør avgiften av prisen. Et høyt prisnivå kan skyldes ulike forhold. Det kan være tale om et tilbud i luksussegmentet med få sengeplasser, for eksempel en hotellsuite. Men det kan også være tale om et overnattingstilbud med mange sengeplasser, for eksempel et stort hus. I det sistnevnte tilfellet er ikke nødvendigvis pris per person høy. Dersom et maksimalt kronebeløp skal settes, gir det best mening at dette settes per person, noe *Trysil kommune* foreslår. Svakheten ved å gjøre pris avhengig av antall personer er, som nevnt i punkt 5.11, at for en del overnattingsvirksomhet har utleier ikke presis informasjon om antall gjester.

Å sette et maksimalt kronebeløp vil i seg selv være kompliserende for ordningen. Dersom det i tillegg må differensieres mellom ulike overnattingsstilbud eller beregne kronebeløpet per person for å få en treffsikker bestemmelse, kompliseres ordningen ytterligere. Etter departementets vurdering bør det, primært av forenklingshensyn, ikke gis adgang til å sette et maksimalt beløp per person eller per utleieenhet.

Departementet viser til lovforslaget § 2-4 første ledd.

5.13 Dokumentasjon av overnattingsavgiften og merverdiavgiftsgrunnlaget

5.13.1 Forslaget i høringsnotatet

Dokumentasjon av overnattingsavgiften

Departementet foreslo at overnattingsavgiften som virksomheten legger på gjestens regning, burde spesifiseres i salgsdokumentasjonen. Ved å ta en slik bestemmelse inn i loven følger det av bokføringsforskriften¹¹ § 5-1-1 første ledd nr. 6 at avgift knyttet til transaksjon som kreves spesifisert i lov eller forskrift, skal fremgå av salgsdokumentasjonen. Bokføringsloven¹² med forskrift gjelder for bokføringspliktige, jf. bokføringsloven § 2. Departementet foreslo at et tilsvarende

¹⁰ Litteraturhenvisningene i sitatet fra Group NAO finnes i rapporten deres: Ibid.

¹¹ Forskrift 1. desember 2024 nr. 1558 om bokføring (bokføringsforskriften)

¹² Lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven)

krav til salgsdokumentasjon også skulle gjelde for private utleiery.

Merverdiavgiftsgrunnlaget

Departementet la til grunn i høringsnotatet at besøksbidraget vil følge hovedregelen i merverdiavgiftsloven, slik at besøksbidraget inngår i beregningsgrunnlaget for merverdiavgift. Mva.-satsen for overnattingstjenester er 12 pst.

5.13.2 Høringsinstansenes syn

Dokumentasjon av overnattingsavgiften

Fiken AS mener at kravet om at turistskatten må spesifiseres som en egen linje i salgsdokumentet, skaper unødvendig mye administrasjon for små virksomheter og private utleiery. Selv om bokføringsforskriften § 5-1-1 første ledd nr. 6 tilsier at avgifter skal fremgå av salgsdokumentasjonen, finnes det allerede unntak for visse avgifter, som for eksempel alkoholavgift. Det bør derfor ifølge *Fiken AS* vurderes om kravet om spesifisering kan gjøres frivillig, slik at næringsdrivende selv kan velge om dette er hensiktsmessig. *Fiken AS* viser til at mange virksomheter kan ha en egeninteresse i å spesifisere avgiften for å vise transparens overfor kundene, men en frivillig tilnærming vil redusere den administrative byrden for små aktører.

Skattedirektoratet skriver at kravet om dokumentasjon av overnattingsavgiften i salgsdokumentasjonen vil by på utfordringer for private som ikke er bokføringspliktige; de må sette seg inn i reglene i bokføringsforskriften og hvordan kravet til salgsdokumentasjon kan løses på en praktisk måte. Etter *Skattedirektoratets* vurdering stiller regelforslaget store krav til informasjon og veiledning overfor særlig private utleiery.

NHO Reiseliv har i en henvendelse til departementet tatt opp at turistskatten bør betales ved utsjekk, og at det må fremgå tydelig at det er kommunen som krever inn denne skatten. Departementet tolker uttalelsen i retning av at det ikke er ønskelig at det skal være et krav om at avgiften skal spesifiseres i salgsdokumentasjonen.

Merverdiavgiftsgrunnlaget

Bergen kommune mener at overnattingsavgiften ikke bør inngå i beregningsgrunnlaget for merverdiavgift. *NHO Reiseliv* peker på at forslaget innebærer en økning i merverdiavgift på 0,6

prosentpoeng på overnattingstjenester dersom overnattingsavgift på 5 pst. inngår i mva.-grunnlaget.

At turistskatten inkluderes i grunnlaget for merverdiavgift reduserer ifølge *Fiken AS* behovet for å spesifisere avgiften som en egen linje i salgsdokumentet, noe som forenkler dokumentasjonen for virksomhetene og gjør det lettere å kontrollere og avstemme avgiften i regnskapet.

5.13.3 Departementets vurdering

Merverdiavgiftsgrunnlaget

Ved omsetning av varer og tjenester, er det vederlaget som utgjør beregningsgrunnlaget for merverdiavgiften, jf. merverdiavgiftsloven § 4-1. Det følger av merverdiavgiftsloven § 4-2 at i beregningsgrunnlaget inngår alle kostnader ved oppfyllelsen av avtalen, enten de inngår i vederlaget eller det kreves særskilt betaling, herunder blant annet avgifter, gebyrer og andre beløp som påløper ved levering av varer eller tjenester. Besøksbidraget inngår derfor i beregningsgrunnlaget for merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 4-1.

Dokumentasjon av overnattingsavgiften

Departementet la i høringsnotatet vekt på at overnattingsavgiften som virksomheten legger på gjestens regning, burde spesifiseres av flere grunner. For gjesten bør det fremgå hva som betales for selve overnattingstjenesten og hva som er overnattingsavgift til kommunen. Og innkreivingsmyndigheten har ved kontroll behov for å få dokumentert at avgiften er beregnet og betalt for alle relevante transaksjoner.

Departementet legger til grunn at dersom en kommune har innført overnattingsavgift, skal forholdet kommuniseres tydelig overfor kundene, ikke underkommuniseres i form av at ordre- og betalingsbekreftelsen for eksempel kun inneholder en formulering om at «kommunale avgifter kan komme i tillegg».

Departementet antar at de fleste private utleiery vil benytte plattformselskaper til å formidle overnattingstjenesten. En profesjonell part vil i disse tilfellene håndtere salgsdokumentasjonen. Private utleiery som ikke benytter seg av en slik tredjepart, vil derimot måtte håndtere dokumentasjonskravet på egen hånd. Departementet legger til grunn at disse aktørene uansett utarbeider salgsdokumentasjon for gjestene, og kan ikke se at det skal være spesielt byrdefullt å føre opp avgiften på salgsdokumentet. Departe-

mentet foreslår ikke noen formkrav til dokumentasjonen, det vil si at enkle manuelle løsninger i utgangspunktet må godtas. Dersom det for private utleiende kommer formkrav til dokumentasjon av omsetning av selve overnattingsstjenesten, er det imidlertid naturlig at dokumentasjon av overnattingsavgiften følger de samme formkravene.

Departementet opprettholder dokumentasjonskravet i lovforslaget og viser til lovforslaget § 2-1 sjette ledd.

5.14 Innkreving

5.14.1 Forslaget i høringsnotatet

For kommunale krav som er hjemlet i særlovgivningen, er det tradisjon for at innkreivingsmyndigheten er lagt til kommunene. Siden det er regulering i særlov som er aktuelt for overnattingsavgift, antok departementet i høringsnotatet at det er kommunen som må være innkreivingsmyndighet for overnattingsavgiften.

5.14.2 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser tar opp at innkreivingen vil bli mer effektiv dersom dette kunne vært håndtert av Skatteetatens nasjonale innkreivings-system. For eksempel ber *Rogaland fylkeskommune* og *Trondheim kommune* om at det vurderes å benytte statlig infrastruktur for innkreiving og rapportering av besøksbidrag. *Øyer kommune* skriver at det er avgjørende både for reiselivsaktørene og kommunene som forvalter av ordningen, at det ikke lages nye rapporteringssystemer for denne ordningen. Kommunen skriver videre i sitt høringssvar:

Primært er det Øyer kommunes klare oppfatning at avgiften må kreves inn gjennom nasjonale systemer, og så fordeles videre til kommunene. Sekundært må det foreligge klare retningslinjer og føringer på hvordan innkreivingen skal skje, slik at det ikke blir opp til hver enkelt kommune å finne ut av dette. Det kan føre til mange dårlige løsninger, og som gjør ordningen vanskelig å håndtere, særlig for hotellkjeder som er i mange kommuner.

Finn.no viser til at «rapportering og innbetaling må skje samlet på nasjonalt nivå, slik at hver kommune ikke selv kan velge hvilke rapporteringsregler og innbetalingsmetoder som skal gjelde. Besøksbidraget må kunne innbetales til en sentral

bankkonto». Det bør ifølge *Finn.no* ikke være opp til kommunene å finne ut av rapporterings- og innbetalingsløsningen, men en plikt som bør pålegges Skatteetaten sentralt. Om motforestillingene mot kommunal innkreiving skriver *Finn.no*:

I henhold til lovforslaget skal den enkelte kommune være innkreivingsmyndighet. For plattformsselskapene er dette en svært stor ekstrabelastning, og det er vanskelig å se at fordelene hos kommunene oppveier plattformsselskaperes ekstrabelastning. Når departementet velger å løfte innkreivings- og rapporteringsplikten fra den enkelte lokale utleiende til plattformsselskapene, må virkningen være at innkreivings- og rapporteringsplikten samtidig løftes fra kommunene til Skatteetaten sentralt.

Fiken AS skriver at Skatteetaten bør ha rollen som innkreivings- og kontrollmyndighet:

En bør ha Skatteetaten som innkreiver og ikke kommunene. Skatteetaten har etablerte og gode rutiner for effektiv innkreiving og kan redusere den økonomiske byrden for kommunene om de tar på seg ansvaret for innkreiving. Skatteetatens økte kostnader bør kunne finansieres av kommunene med besøksbidrag, eller finansieres gjennom statens økte mva.-inntekter som følge av at turistskatten inkluderes i mva.-grunnlaget.

Skattedirektoratet er derimot enig i høringsforslaget om at besøksbidraget bør innkreives av kommunen, med følgende begrunnelse:

Det er en lang tradisjon for at statlige og kommunale aktører innkreiver sine egne krav. Det er fremmet en *Prop. 37 L (2024–2025) Lov om innkreiving av statlige krav mv. (innkreivingsloven)* og *endringer i tvangsfullbyrdsloven mv.* hvor Skatteetatens tre særnamsmyndigheter samles til en Innkreivingsmyndighet med ansvaret for den statlige innkreivingen. Innkreivingen av kommunale krav skal imidlertid, som i dag, fortsatt ligge til kommunen. Besøksbidraget er et kommunalt krav som den enkelte kommune selv kan beslutte å innføre på samme måte som kommunal eiendomsskatt. Både eiendomsskatt og andre kommunale krav innkreives av kommunene. Etter Skattedirektoratets syn er det derfor naturlig at det samme gjelder for besøksbidraget.

Hvis innkreiving og administrasjon av ordningen med besøksbidrag skulle vært lagt til

den nye Innkrevingsmyndigheten i Skatteetaten, ville dette uansett ha vært svært krevende å implementere samtidig med alle system- og prosessendringene som er nødvendige som følge av nytt innkrevingsregelverk.

5.14.3 Departementets vurdering

Det må skilles mellom hvem som etter loven er innkrevingsmyndighet og hvilke systemer som i praksis etableres for effektiv innkreving. Innkrevingsmyndigheten har ansvar for at det er etablert et system for innbetaling av avgiften. Innkrevingsmyndigheten er også ansvarlig for kontroll og for inndrivning av ubetalte krav. Overnattingsavgift er noe som den enkelte kommune selv kan beslutte å innføre på samme måte som kommunal eiendomsskatt. Departementet ser ikke at det grunnlag for å avvike prinsippet om at kommunene krever inn kommunale krav.

Departementet viser til lovforslaget § 2-6.

5.15 Avgiftsoppgjør – periodisering og betalingsfrister

5.15.1 Forslaget i høringsnotatet

Når det gjelder hvor ofte innkrevd avgift skal betales til kommunen, var departementets forslag at frekvens på rapportering og betaling av overnattingsavgiften tilpasses annen relevant rapportering, og at det skilles mellom merverdiavgiftspliktige og ikke-merverdiavgiftspliktige.

For virksomheter som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, foreslo departementet at overnattingsavgiften betales samtidig med skattemelding for merverdiavgift (mva.-meldingen). For virksomheter som ikke er merverdiavgiftspliktige på grunn av lav omsetning og private utleiere, ble det foreslått årlig betaling, samtidig med fristen for å levere skattemelding for merverdiavgift for de som har årstermin på grunn av lav omsetning. Forslaget var videre at den samme periodiseringen av avgiftsgrunnlaget og betalingsfrister som gjelder ved merverdiavgiften, legges til grunn i besøksbidragsloven.

5.15.2 Høringsinstansenes syn

Fiken AS støtter departementets forslag om felles frister for betaling av merverdiavgift og overnattingsavgift og uttaler:

Ved å knytte rapporteringen og betalingen av turistskatten til virksomhetens mva.-termin,

reduseres antall datoer og frister som virksomheten må forholde seg til. Dette gjør det enklere å etterleve rapporteringsplikten og sikrer bedre oversikt for næringslivet.

5.15.3 Departementets vurdering

Til spørsmålet om hvor ofte innkrevd avgift skal betales til kommunen, legger departementet til grunn at kommunen ønsker å motta midlene innen rimelig tid. Dette må balanseres mot rapporteringsbyrden for næringslivet og private tilbydere; fortløpende innbetaling er ikke nødvendigvis hensiktsmessig. Private utleiere med lav omsetning – og kanskje ingen omsetning i store deler av året – bør etter departementets vurdering betale avgift sjeldnere enn virksomheter som har en omsetning av et visst omfang.

Departementet foreslår at frekvens på rapportering og betaling av overnattingsavgiften tilpasses annen relevant rapportering, og at det skilles mellom merverdiavgiftspliktige og andre. Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å knytte rapportering og betaling av avgiften til fristene som gjelder for betaling av merverdiavgift til staten. Følgelig, for virksomheter som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, er forslaget at overnattingsavgiften betales samtidig med skattemelding for merverdiavgift (mva.-meldingen). For de fleste innebærer det betaling hver annen måned, med mindre virksomheten har såkalt årstermin.

For virksomheter som ikke er merverdiavgiftspliktige, vil det gjennomgående være små beløp som skal kreves inn i overnattingsavgift. Etter departementets vurdering er det rimelig å pålegge årlig betaling for denne gruppen, samtidig med fristen for å levere skattemelding for merverdiavgift for de som har årstermin på grunn av lav omsetning, det vil si 10. mars etter inntektsåret. Departementet har i vurderingen også vektlagt at skatt på korttidsutleie fra private normalt betales året etter at inntektene kommer, det vil si i forbindelse med skatteoppgjøret.

Når det gjelder private utleieres betalingsfrekvens, ble det i høringsforslaget § 9 fjerde ledd vist til «personer som leier ut *egen* bolig, sekundærbolig eller fritidseiendom uten næring». Det er ikke meningen at bestemmelsen kun skal omfatte den ene boligen som man bruker som sitt faste bosted (hjem) eller den eller de fritidsboliger som man selv bruker i rimelig omfang. I tråd med en merknad i høringsuttalelsen til *Skattedirektoratet* forslår derfor departementet at ordet «egen» tas ut av lovteksten.

Departementets forslag om å knytte rapportering og betaling av overnattingsavgiften opp mot regelverket for merverdiavgift begrunnes med at det er flere av de samme avveiningene som gjør seg gjeldende i de to regelverkene. Rapportering og betaling én gang i året er en fordel. Det gir lavere administrative kostnader. Årstermin for merverdiavgift er forbeholdt små virksomheter der omsetningen ikke overstiger 1 mill. kroner. Motivet for å ha årstermin er å redusere de administrative kostnadene knyttet til de små virksomhetenes skattemelding for merverdiavgift, jf. Innst. O. nr. 105 (2000–2001). Årstermin gir relativt sett en økonomisk fordel ved at man kan beholde besøksbidraget (og merverdiavgiften) gjennom året og først innbetaler i neste kalenderår. Departementet begrunner samme periodisering for rapportering og tilhørende frister som for merverdiavgiften, med at det ofte vil være det samme inntektsbeløp som skal rapporteres under de to regelsettene. Dersom rapportering av overnattingsavgift ikke synkroniseres med merverdiavgiftsberegningene, blir resultatet særegne beregninger og økte administrative kostnader for virksomhetene.

Den samme periodiseringen av avgiftsgrunnlaget og betalingsfrister som gjelder ved merverdiavgiften, legges til grunn. Alminnelig skattleggingsperiode på to måneder for merverdiavgiften er regulert i skatteforvaltningsforskriften¹³ § 8-3-1, skattleggingsperiode for de med lav omsetning (årstermin) følger av samme forskrift § 8-3-3, mens skattleggingsperiode for primærnæringer mv. følger av § 8-3-7. Leveringsfristene er regulert i skatteforvaltningsforskriften § 8-3-10.

Departementet viser til lovforslaget § 2-5 tredje til femte ledd.

5.16 Opplysningsplikt, sanksjoner og unntak fra taushetsplikt

5.16.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en opplysningsplikt for avgiftssubjektet med følgende ordlyd:

Kommunen kan pålegge den som plikter å svare overnattingsavgift, å gi de opplysningene som er nødvendige for å kontrollere grunn-

laget for beregning, innkreving og betaling av avgiften. Kommunen kan sette frist for å gi opplysninger eller medvirke etter første punktum. Fristen skal ikke være kortere enn fire uker.

Som sanksjonsbestemmelse ved unnlatt opplysningsplikt eller unnlatt betaling av overnattingsavgift var forslaget i høringsnotatet at kommunen kunne sanksjonere dette ved en daglig, løpende tvangsmulkt.

Departementet foreslo videre en bestemmelse om at skattemyndighetenes taushetsplikt ikke er til hinder for at kommunen til bruk i sitt arbeid med overnattingsavgiften kan motta opplysninger fra skattemyndighetene om hvilke skattytere som har hatt inntekter fra overnattingstjenester i kommunen, hvor stor inntekt fra overnattingstjenester i kommunen som er rapportert fra den enkelte skattyter, og eventuelt fra formidlingsselskaper som skattyteren benytter seg av, og adressene for de enkelte utleide enheter.

5.16.2 Høringsinstansenes syn

Departementet har ikke mottatt merknader til forslaget om opplysningsplikt for den avgiftspliktige eller til forslaget om sanksjonsbestemmelse ved unnlatt betaling av overnattingsavgift eller unnlatt oppfyllelse av opplysningsplikt.

Med hensyn til bestemmelsen om unntak fra skattemyndighetenes taushetsplikt drøfter *Skattedirektoratet* i sitt høringssvar tre ulike informasjonsgrunnlag og i hvilken grad disse kan være til hjelp for kommunenes arbeid med overnattingsavgiften: skattemeldingen, skattemelding for merverdiavgift og en internasjonal rapporteringsløsning om inntekter opptjent gjennom digitale plattformer. Oppsummert er *Skattedirektoratets* innspill følgende:

Skattemeldingen

Personlig skattepliktige gir opplysninger om private utleieforhold i forbindelse med skattemeldingen. Egenfastsettingen skjer i kalenderåret etter at utleieforholdet har funnet sted. Næringsdrivende rapporterer inntekter fra overnatting via skattemelding med næringsspesifikasjon. Disse opplysningene er ikke tilpasset foreslåtte regler om overnattingsavgift til kommuner, men kan brukes som sekundær kilde for å kontrollere grunnlaget. *Skattedirektoratets* vurdering er at opplysningene som Skatteetaten har fra skattemeldingene, primært vil kunne brukes til kontrollformål.

¹³ Forskrift 23. november 2016 nr. 1360 til skatteforvaltningsloven (skatteforvaltningsforskriften)

Skattemelding for merverdiavgift

Mva.-meldingen (skattemelding for merverdiavgift) gir ikke informasjon om hvilken kommune virksomheten har omsetning i. Dessuten er mange overnattingsbedrifter med i landsdekken kjeder, og vil ha mulighet til fellesregistrering etter merverdiavgiftsloven § 2-2 tredje ledd. Fellesregistrerte virksomheter leverer en felles mva.-melding som rapporterer all omsetning fra alle virksomhetene samlet. Skatteetaten har derfor begrensede muligheter til å identifisere hvilken kommune den rapporterte mva.-pliktige omsetningen gjelder.

En kombinasjon av rapportert mva.-grunnlag av salg og uttak av varer og tjenester med lav sats og bransjekode, kan gi en indikasjon om at skattyteren har inntekter fra overnattingstjenester. Men det vil uansett være stor usikkerhet om hva tallene omfatter. Skatteetaten har derfor i liten grad mulighet til å identifisere omsetning som gjelder overnattingstjenester. Opplysningene vil dermed være lite egnet til maskinell utveksling.

For små, lokale virksomheter kan imidlertid tall fra mva.-meldingen kombinert med lokalkunnskap om aktiviteten, antas å ha en viss nytteverdi for kommunen i sitt arbeid med innkreving av overnattingsavgift. Dersom Skatteetaten skal dele opplysninger fra mva.-meldingen, bør lovteksten ifølge *Skattedirektoratet* omformuleres.

Digital plattform-informasjon

Dagens nasjonale grunnlagsdataordning for utleieformidlere, *Utleie av fast eiendom fra formidlingsselskap*, erstattes etter planen fra inntektsåret 2026 av en OECD-løsning for internasjonal rapportering, *Digital Platform Information* (DPI). DPI er en standard om rapportering og automatisk utveksling av opplysninger om inntekter opptjent gjennom digitale plattformer. Plattformen er opplysningspliktig til det landet hvor den er skattemessig hjemmehørende for blant annet utleie av fast eiendom. Opplysninger om skattepliktige bosatt i andre land utveksles med det aktuelle landet.

Opplysninger som utveksles i samsvar med OECDs og Europarådets multilaterale konvensjon om gjensidig administrativ bistand i skattesaker, er omfattet av taushetsplikt og annen beskyttelse som følger av artikkel 22 i konvensjonen. *Skattedirektoratet* peker på at dette innebærer strenge begrensninger i skattemyndighetenes adgang til å utlevere opplysningene videre enn hva som gjelder for eksisterende grunnlagsdataordning.

Opplysningene fra ny rapporteringsordning, DPI, er ikke like gode som de dagens ordning gir. Blant annet har de et mindre detaljeringsnivå for identifisering av skattesubjekt (utleier) og skatteobjekt (eiendom). Dessuten vil dagens transaksjonsrapportering falle bort, noe som medfører at det ikke lenger vil være god kvalitet på grunnlagsdataene knyttet til leieperiodens lengde. *Skattedirektoratets* vurdering er at endringene som innføres med ny rapporteringsløsning DPI, trolig vil medføre at det vil være mindre verdi å dele opplysninger som mottas fra tredjeparter.

5.16.3 Departementets vurdering

Opplysningsplikt

Kommunen må ha muligheter for kontroll av etterlevelse av regelverket og sanksjoneringsmuligheter ved lovbrudd. Etter departementets vurdering er det ikke behov for så omfattende kontrollfullmakter som følger av skatteforvaltningsloven¹⁴ § 10-4 om kontroll hos den opplysningspliktige. Departementet foreslår å pålegge den avgiftspliktige å gi kommunen de opplysningene som er nødvendige for å kontrollere grunnlaget for beregning, innkreving og betaling av avgiften. Videre er forslaget at kommunen kan sette en frist for å gi slike opplysninger og at fristen ikke skal være kortere enn fire uker.

Departementet viser til § 2-7 første ledd i lovforslaget.

Sanksjoner

Tvangsmulkt brukes ofte for å fremtvinge levering av pliktige opplysninger. Dersom de avgiftspliktige ikke beregner og rapporterer overnattingsavgift etter § 2-5 eller ikke leverer opplysninger som kommunen ber om etter § 2-7 første ledd, foreslår departementet at forholdene kan sanksjoneres ved illeggelse av en daglig, løpende tvangsmulkt. Departementet foreslår å fastslå i loven at kommunen kan gi forskrift om nivået på og utmåling av tvangsmulkten, men at det maksimalt kan legges tvangsmulkt tilsvarende fem ganger rettsgebyret per dag. Kommunen kan derfor variere nivået på tvangsmulkt sett hen til hvor alvorlig forholdet er og etter omsetningen fra overnattingsvirksomheten.

Siden det vil være stor variasjon i omsetningen til de avgiftspliktige, er det etter departementets

¹⁴ Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven)

vurdering ikke praktisk å sette et tak for hvor stor samlet tvangsmulkt kan utgjøre i det enkelte tilfelle. Imidlertid vil kommunen i særlige tilfeller kunne redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt.

Departementet har vurdert om en slik bestemmelse bør tas direkte inn i loven. I Prop. 37 L (2024–2025) *Lov om innkreving av statlige krav mv. (innkreavingsloven) og endringer i tvangsfullbyrdsloven* punkt 11- 6 slås det fast at det i mange tilfeller vil være behov for at den myndigheten som har ilagt en tvangsmulkt, kan redusere eller frafalle denne på grunn av særlige forhold ved illeggelsen. Men siden det gis slik adgang etter forvaltningsloven § 51 tredje ledd, medfører det at hjemlene i de ulike sektorlovene er overflødige, og det foreslås i Prop. 37 L (2024–2025) å oppheve disse. Departementets vurdering er at kommunen med hjemmel i forvaltningsloven § 51 tredje ledd kan ettergi tvangsmulkt både på grunn av særlige forhold ved illeggelsen, og på grunn av dårlig økonomi hos skyldneren. Departementet foreslår derfor ikke å ta inn en bestemmelse om dette i lovforslaget om besøksbidrag.

Det følger av forvaltningsloven § 51 annet ledd annet punktum at tvangsmulkt ikke påløper dersom etterlevelse blir umulig, og årsaken til dette ikke ligger hos den ansvarlige. Departementet ser derfor heller ikke noen grunn til å ta inn en tilsvarende bestemmelse i lovforslaget. Forhold knyttet til illeggelse av tvangsmulkt kan påklages særskilt, jf. forvaltningsloven § 51 siste ledd første punktum.

Departementet viser til § 2-8 i lovforslaget.

Informasjon fra skattemyndighetene og unntak fra taushetsplikt

For utleiere utenom næring er inntekt fra overnattings tjenester skattepliktig, jf. skatteloven § 7-2. I utgangspunktet har kommunene ikke noen fullgod oversikt over hvem disse utleierne er. Skatteetaten har imidlertid relevant informasjon fra to kilder: Private utleiere skal melde inn inntekten i forbindelse med skattemeldingen, og selskaper som formidler utleie, plikter å rapportere utleieinntektene som den enkelte skattyter har, til Skatteetaten. Etter skatteforvaltningsloven § 7-5 åttende ledd skal den som gjennom en digital formidlingstjeneste formidler tjenester og utleie av kapitalobjekter, gi opplysninger om hva formidlingen gjelder og det som er betalt.

Departementet har særlig vært opptatt av informasjonsbehovet knyttet til utleiere utenom næring. Det fremgår av *Skattedirektoratets* høringsinnspill at fra 2026 vil antakelig informa-

sjon fra formidlingsselskapene ha liten verdi med hensyn til kommunenes informasjonsbehov på grunn av omlegging av denne rapporteringsplikten. Departementets vurdering er likevel at loven bør gi kommunene hjemmel til å innhente denne informasjonen fra Skatteetaten. Det kan tenkes fremtidige endringer i DPI som gjør informasjonen mer relevant igjen. Skatteetatens adgang til å dele informasjon vil imidlertid også avhenge av hvilke rammer for taushetsplikten som den relevante konvensjonen omtalt ovenfor setter.

Skattedirektoratet tar også opp at det kan være relevant informasjon om merverdiavgiftspliktige fra skattemelding for merverdiavgift. Men direktoratet understreker at det vil være stor usikkerhet knyttet til hva tallene omfatter. Etter departementets vurdering er en hjemmel for å motta informasjon fra skattemelding for merverdiavgift lite aktuelt siden omsetningstallene i meldingen ikke nødvendigvis stammer fra overnattingsvirksomhet.

Departementet legger til grunn at skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav a gir hjemmel for utlevering av relevante opplysninger på Skatteetatens hånd til kommunene. Av hensyn til åpenhet og forutberegnelighet foreslår departementet likevel å regulere kommunens innhentingsadgang særskilt i egen hjemmel på kommunens hånd. Det foreslås derfor at det tas inn en bestemmelse i loven om at skattemyndighetenes taushetsplikt ikke er til hinder for at kommunen til bruk i sitt arbeid med innkreving og kontroll av overnattingsavgiften kan motta opplysninger fra skattemyndighetene om hvilke skattytere som har hatt inntekter fra overnattings tjenester i kommunen, hvor stor inntekt fra overnattings tjenester i kommunen som er rapportert fra den enkelte skattyter, og eventuelt fra formidlingsselskaper som skattyteren benytter seg av og adressene for de enkelte utleide enheter.

Departementet viser til lovforslaget § 2-7 annet ledd.

5.17 Vedtaksform og klageadgang

5.17.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet la til grunn i høringsnotatet at utskrivning av overnattingsavgift for den enkelte aktør er et enkeltvedtak. Vurderingen var videre at forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling og klagebehandling er tilstrekkelige til å gis anvendelse på besøksbidragsloven, det vil si at det ikke var nødvendig å vise til bestemmel-

ser i skatteforvaltningsloven. Departementet foreslo derfor at forvaltningslovens regler for klagebehandling skulle legges til grunn.

5.17.2 Høringsinstansenes syn

Bergen kommune ber i sitt høringssvar om at departementet ser nærmere på spørsmålet om hvorvidt det er snakk om et enkeltvedtak, eller om utskriving og innbetaling av besøksbidraget bør følge av forskrift. *Bergen kommune* peker på at kommunenes administrasjonskostnader vil være vesentlig høyere ved enkeltvedtak enn om innbetaling skjer i henhold til forskrift. Ved enkeltvedtak skal det blant annet forhåndsvarsles om vedtak før hver betalingsfrist. *Bergen kommune* peker også på et praktisk problem knyttet til forhåndsvarsel; kommunen har ikke oversikt over alle aktører som skal betale besøksbidrag. Det vil være snakk om et ubestemt antall og en ubestemt krets av personer, og spørsmålet er hvordan kommunen skal kunne sende forhåndsvarsel overfor aktører en ikke kjenner til. I stedet for å trekke paralleller til eiendomsskatt, slik det gjøres i høringsnotatet, viser *Bergen kommune* til utskriving av kommunale avgifter som for eksempel vann og renovasjon og innkreving av omsetningsavgift i henhold til alkoholforskriften, der beregningene baseres på satser fastsatt i forskrift.

5.17.3 Departementets vurdering

Klageadgang etter reglene om forvaltningsklage i forvaltningsloven forutsetter at avgiften fastsettes ved enkeltvedtak, ikke ved forskrift. I høringsnotatet ble det foreslått en generell klageadgang til utskriving av avgiften. Dersom utskriving av avgiften defineres som et enkeltvedtak, må det sendes forhåndsvarsel om vedtaket, jf. forvaltningsloven § 16. Forhåndsvarsel før hver betalingsfrist er, som *Bergen kommune* peker på, upraktisk siden kommunen i utgangspunktet ikke kjenner identiteten til alle som tilbyr overnatting mot betaling.

Departementet deler vurderingen av at begrepet «utskriving av avgiften» ikke er helt dekkende for hvordan innkrevingen i praksis bør og skal foregå. Beregning av overnattingsavgift vil være regelbundet, basert på sats og losjiomsetningen til den avgiftspliktige. Selvrapportering og påfølgende innbetaling av avgift er en naturlig organisering av innkrevingen siden kommunen som nevnt ikke kjenner identiteten til alle avgiftspliktige.

I en tolkningsuttalelse i 2003 sluttet daværende Justis- og politidepartementets lovavdeling

seg til synspunktet om at fastsettelse av gebyr som følger automatisk av regler fastsatt i forskrift, ikke er et enkeltvedtak (JDLOV-2002-4149). Departementet tar ikke stilling til hvorvidt avgiftsfastsettelse basert på automatisk anvendelse av regler fastsatt i lov eller forskrift, kan tenkes å være enkeltvedtak. Kommunale forskriftsbestemmelser om beregning, innkreving og betaling av overnattingsavgift er ikke enkeltvedtak som skal forhåndsvarsles og som kan påklages. Det er den avgiftspliktige som skal beregne hvor mye overnattingsavgiften utgjør. Kommunen har i utgangspunktet ikke informasjon om losjiomsetningen i den aktuelle avgiftsperioden, og fatter derfor normalt ikke enkeltvedtak om avgiftens størrelse.

De materielle bestemmelsene i lovforslaget § 2-5, om plikt til å beregne, kreve inn og betale overnattingsavgift, er alle tilpasset at overnattingsavgiften fastsettes ved forskrift, ikke som enkeltvedtak. Det følger av lovforslaget § 2-1 første ledd at kommunen ved kommunestyret kan gi forskrift om overnattingsavgift.

Dersom kommunen derimot aktivt gjør vedtak om avgiftsplikt og eventuelt fremmer betalingskrav, vil det være enkeltvedtak som kan påklages av part etter forvaltningslovens regler. Slike vedtak kan ha sin bakgrunn i kontroll, at den avgiftspliktige etter kommunens vurdering har unndratt seg avgift eller betalt den for sent. Det kan også dreie seg om at kommunen på forespørsel gir tolkninger av om avgiftsplikt foreligger i et konkret tilfelle og forståelse av faktum som tolkningen bygger på.

Innenfor forvaltningslovens og kommunelovens rammer er det kommunenes ansvar å organisere saksbehandling og klagebehandling, for eksempel ved å peke på hvilken del av kommunen som skal saksbehandle spørsmål om overnattingsavgift. En praktisk løsning for klagebehandling kan for eksempel være at klageinstansen er en særskilt kommunal klagenemnd, jf. forvaltningsloven § 28 annet ledd annet punktum. Forslaget innebærer at klageinstansens vedtak i klagesak ikke kan påklages, jf. hovedregelen i forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.

Departementet viser til § 2-9 første ledd i lovforslaget.

Kommunalt forskriftsvedtak kan på vanlig måte bli gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1.

Ved klage på enkeltvedtak om overnattingsavgift kan det oppstå tvil om når betalingsplikten oppstår. Departementet foreslår å regulere dette på samme måte som for blant annet eiendoms-

skatt: Overnattingsavgiften skal ytes til fastsatt tid og med de summene som følger av vedtaket, selv om vedtaket er påklaget eller det er reist søksmål om vedtaket. Forslaget innebærer følgelig at det ikke gis åpning for oppsettende virkning for betaling av avgiftskravet.

Departementet viser til § 2-9 annet ledd i lovforslaget.

Departementet foreslår videre at kommunen i særlige tilfeller kan gi betalingsutsettelse, og viser til § 2-9 tredje ledd i lovforslaget.

5.18 Forfalt besøksbidrag, tvangsmulkt og forsinkelsesrenter

5.18.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at vanlige bestemmelser i sektorlovgivningen om hvordan unnlatt betaling følges opp, tas inn i loven; forfalt overnattingsavgift er tvangsgrunnlag for utlegg, og overnattingsavgiften kan kreves inn av kommunen etter reglene for innkreving av skatt og avgift.

Ved forsinket betaling var forslaget at forsinkelsesrentelovens¹⁵ bestemmelser anvendes.

5.18.2 Høringsinstansenes syn

Skattedirektoratet viser til omtalen i Prop. 37 L (2024–2025) *Lov om innkreving av statlige krav mv. (innkrevingsloven) og endringer i tvangsfullbyrdsloven mv.* punkt 28.4, hvor de kommunale kravene som kommunen i dag har særnamsmyndighet for foreslås regulert i tvangsfullbyrdsloven. Forutsatt at reglene i proposisjonen blir vedtatt av Stortinget, og nye regler om besøksbidrag trer i kraft 1. januar 2026 eller senere, bør innkrevingen av den nye avgiften etter *Skattedirektoratets* vurdering reguleres på tilsvarende måte.

5.18.3 Departementets vurdering

Skattebetalingsloven¹⁶ og sektorlovgivningen, for eksempel eidegdomsskattelova, har bestemmelser om hvordan unnlatt betaling følges opp. Det er et mål at bestemmelser om dette er de samme som i annet relevant regelverk, så langt det passer. Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at forfalt overnattingsavgift er tvangs-

grunnlag for utlegg. I tillegg foreslår departementet at også forfalt tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Med forslaget i høringsnotatet om at avgiften skal kunne innkreves etter reglene for skatt og avgift, menes at kommunene skal ha særnamsmyndighet. Det vil si at kommunene selv skal kunne beslutte utleggspant og beslutte utleggstrekk og ikke trenger beslutning av alminnelig namsmann. Videre skal de kunne motregne i til gode-skatt. I Prop. 37 L (2024–2025), punkt 28.4, foreslås det at de kommunale kravene som kommunen i dag har særnamsmyndighet for, skal reguleres i tvangsfullbyrdsloven ny § 2-14 bokstav a–e. Bestemmelsen samler og viderefører hjemlene til å utøve kommunal særnamskompetanse som i dag følger av spredte henvisninger i sektorlovgivningen. Departementet har lagt til grunn forslaget i Prop. 37 L (2024–2025), og har utformet lovforslaget etter det. Departementet foreslår derfor å tilføye som ny bokstav f i tvangsfullbyrdsloven § 2-14, at kommunen har namsmyndighet for krav den har på besøksbidrag og tvangsmulkt etter besøksbidragsloven. Departementet foreslår at en slik endring i tvangsfullbyrdsloven tas inn som en sluttbestemmelse i forslag til lov om besøksbidrag.

Endringene i tvangsfullbyrdsloven som er foreslått i Prop. 37 L (2024–2025), vil tre i kraft gradvis for bestemte grupper skyldnere med videre. Se nærmere omtale av behovet for dette i Prop. 37 L (2024–2025) kapittel 36 og merknader til innkrevingsloven § 40. Det foreslås følgelig at departementet i forskrift kan gi overgangsbestemmelser om ikrafttredelse.

Det må også tas høyde for at det i en overgangsperiode kan oppstå tilfeller der besøksbidrag og tvangsmulkt skal tvangsinnføres før tvangsfullbyrdsloven § 2-14 kommer til anvendelse. Departementet foreslår derfor en overgangsbestemmelse om inndrivning etter reglene for skatter.

Departementet viser til lovforslaget § 2-10 første ledd, § 4-2 om endringen i tvangsfullbyrdsloven § 2-14 og bestemmelser om ikrafttredelse og overgangsbestemmelser i § 4-1.

Forsinkelsesrenteloven regulerer i utgangspunktet kun privatrettslige krav, men får anvendelse på offentligrettslige krav også hvis det tas inn en bestemmelse om det i den aktuelle lov. Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at forsinkelsesrentelovens bestemmelser gjelder ved forsinket betaling av avgiftskravet.

Departementet viser til § 2-10 annet ledd i lovforslaget.

¹⁵ Lov av 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. (forsinkelsesrenteloven)

¹⁶ Lov av 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven)

6 Besøksbidrag for Longyearbyen

6.1 Innledning

I Meld. St. 26 (2023–2024) *Svalbard* fremkommer det at regjeringen vil utarbeide et forslag til regelverk for besøksbidrag for Longyearbyen, og at inntektene fra et slikt besøksbidrag skal øremerkes utgifter til infrastruktur og annen offentlig tjenesteyting som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen. Videre at deler av inntektene skal tilgodeses Longyearbyen lokalstyre, og at det skal være et pilotprosjekt.

Stortinget behandlet meldingen 19. november 2024, og samme dag sendte Nærings- og fiskeridepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ut forslag til lov om besøksbidrag på høring.

Reiseliv er den største næringen på Svalbard. Regjeringen vil legge til rette for at næringen kan videreutvikle seg på en måte som tar vare på naturen og ikke belaster lokalsamfunnet. Men det er kostbart å legge til rette for aktivitet og infrastruktur i Arktis. Derfor er det naturlig at besøkende i større grad bidrar til å finansiere utgifter til de delene av infrastruktur og annen offentlig tjenesteyting som er en forutsetning for turismen i Longyearbyen. Disse hensynene ligger til grunn for forslaget i lov om besøksbidrag om å gi hjemmel for å fastsette forskrift om besøksbidrag for Longyearbyen. Lovhjemmelen vil gi føringer for utformingen av forskrift om et slikt bidrag, og ble sendt på høring med følgende ordlyd:

§ 15 *Besøksbidrag i Longyearbyen*

Kongen kan gi forskrift om besøksbidrag i Longyearbyen. Besøksbidraget skal betales i form av en avgift for omsetning av overnattingstjenester i Longyearbyen og for hver passasjer som går i land fra eller går ombord i konvensjonelle cruiseskip og ekspedisjons-cruiseskip i Longyearbyen.

Besøksbidraget skal finansiere statens og Longyearbyen lokalstyres utgifter til infrastruktur og annen offentlig tjenesteyting som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen.

I forskriften gis nærmere regler om beregning av avgiften og avgiftens størrelse, inn-

kreving, tvangsmulkt, tvangsgrunnlag, forsinkelsesrenter og opplysningsplikt.

6.2 Bakgrunn

6.2.1 Behovet for et besøksbidrag

Siden tidlig på 90-tallet har det funnet sted en gradvis vekst i reiselivet på Svalbard. I perioden 2013 til 2019 var det en vedvarende vekst i antall overnattingsdøgn på om lag 50 pst. (Visit Svalbard, 2023). Etter en nedgang i reiselivet under covid-19-pandemien var antallet turister i 2024 omtrent tilbake på nivået fra før pandemien.

Generelt har cruisetrafikken til Svalbard og Jan Mayen fulgt noenlunde samme veksttrend som på fastlandet i 2010–2023 ifølge tall fra Kystverket, det vil si en litt varierende vekst først i perioden, men deretter stadig kraftigere vekst fra 2017. Ifølge tall fra Cruise Lines International Associations, er det i 2025 planlagt 3 522 cruiseanløp i norske havner, utført av 109 skip fra 44 rederier. Det vil si en økning i antall anløp på nesten 20 pst. fra 2 948 anløp i 2024.

Tall fra Avinor viser at Longyearbyen lufthavn totalt hadde 184 030 passasjerer reisende gjennom terminalen i 2024, en økning på 10 pst. fra 2023. Antall flybevegelser ligger på samme nivå som i 2023. Avinor forventer at tallene for 2025 kommer til å ligge på cirka samme nivå som 2024.

Longyearbyen, Svalbards administrasjonssenter og største lokalsamfunn, er sentrum for turismen på Svalbard og mottaker av besøkende. Longyearbyen har øygruppens eneste flyplass som tar imot reisende til og fra øygruppen, er snuhavn for ekspedisjonscruiseturismen og mottaker av oversjøiske cruiseskip. Byen, som har i underkant av 2 600 registrerte innbyggere, kan i perioder ta imot mer enn 1 000 besøkende daglig. Ved anløp av store oversjøiske cruisefartøy kan antallet besøkende langt overstige dette. I likhet med små kommuner på fastlandet som tar imot store mengder besøkende, har også Longyearbyen utfordringer knyttet til turisme, herunder kostnader i form av bruk og slitasje på infrastruktur.

Longyearbyen har i arktisk sammenheng en godt utbygd infrastruktur, samtidig som det er et betydelig etterslep når det gjelder vedlikeholdet av denne. En velfungerende infrastruktur har vært en grunnleggende forutsetning for fremveksten av reiselivsaktiviteten, og dermed også et gode. Men infrastrukturen er ikke dimensjonert for det betydelige antall tilreisende som siden begynnelsen av 1990-tallet har besøkt Longyearbyen. Det å opprettholde infrastruktur i Arktis er svært krevende og koster mer enn på fastlandet, særlig på grunn av høye fraktkostnader til Longyearbyen og et værhardt klima. Slitasjen på infrastrukturen som følge av turisme må per i dag dekkes gjennom statlig finansiering eller lokale avgifter og gebyrer. Offentlige utgifter på Svalbard finansieres gjennom skatter og avgifter som oppkreves på Svalbard, og tilskudd fra statsbudsjettet. Både innbyggerne og næringslivet i Longyearbyen betaler avgifter og gebyrer på strøm, vann, avløp, energi, vei, mv. I budsjett for 2025 utgjør inntekter fra skatter og avgifter om lag 31 pst. av inntektene på svalbardbudsjettet. I budsjett for 2025 er underskuddet på svalbardbudsjettet, og dermed tilskuddet fra statsbudsjettet, på 477 mill. kroner. I tillegg kommer utgifter til svalbardformål på andre departementers ansvarsområder. Disse utgiftene er i 2025 i overkant av 700 mill. kroner (fratrasket inntekter).

6.2.2 Gjeldende rett

Etablering av en plikt til å betale besøksbidrag krever hjemmel i lov. Det finnes i dag flere forskjellige avgifter og gebyrer på Svalbard, der besøkende enten direkte eller indirekte er med på å betale for ulike goder, tjenester og tilbud. I motsetning til alminnelig skatt som skal finansiere offentlige utgifter generelt, er formålet med disse avgiftene og gebyrene å sørge for inndekning av utgifter til spesifikke formål.

Noen eksempler på slike avgifter og gebyrer er:

- Miljøavgift for tilreisende til Svalbard
- Farvanns-, sikkerhets-, og losavgift
- Avgifter for bruk av Svalbard lufthavn

For kommersielle reisearrangører og individuelle tilreisende gjelder også en plikt til å stille forsikring eller likeverdig garanti ved reiser til visse områder av Svalbard. Cruiseselskapene betaler også blant annet kai- og passasjer vederlag når de legger til kai i Longyearbyen havn, men disse midlene er underlagt visse begrensninger etter havne- og farvannsloven § 32. Videre betaler utenlandske

statsborgere for helsetjenester ved Longyearbyen sykehus dersom de ikke har medlemskap i folketrygden eller fastlandstilknytning.

Etter departementets vurdering er det ikke i dagens ulike regelverk for Svalbard hjemmel for å innføre nye ordninger for besøksbidrag der inntektene er øremerket til ulike typer infrastruktur og tjenestetilbud. Det er derfor behov for en egen hjemmel i lov. I Meld. St. 26 (2023–2024) *Svalbard*, videreføres prinsippene for lovgivning på Svalbard blant annet ved at det rettslige rammeverket for øygruppa skal være mest mulig likt fastlandet, og at ny lovgivning for fastlandet som hovedregel skal gis anvendelse for Svalbard med mindre særlige forhold taler mot dette eller det er behov for unntak eller tilpasninger.

På bakgrunn av dette er det naturlig å regulere besøksbidrag både på fastlandet og i Longyearbyen i samme lov, og departementet foreslår nå at flere av paragrafene i loven skal gjelde også for Longyearbyen, men at det kan gis tilpasninger i forskrift. På grunn av ulik innretning av ordningen for fastlandet og Longyearbyen er det imidlertid behov for en egen lovhjemmel for forskrift om besøksbidrag for Longyearbyen. Se nærmere om dette i punkt 6.3.

En velfungerende infrastruktur i Longyearbyen har vært og er en grunnleggende forutsetning for at reiselivet kan utøve sin virksomhet. Inntektene fra et besøksbidrag for Longyearbyen skal derfor dekke utgifter til infrastruktur og offentlige tjenester i Longyearbyen, og ikke bare goder som først og fremst kommer besøkende alene til gode. Dermed er det ikke naturlig med en frivillig ordning slik som på fastlandet. Men departementet viser til at Longyearbyen lokalstyre og lokale aktører er positive til at det innføres en ordning der besøkende i større grad enn i dag bidrar til lokalsamfunnet.

Når det gjelder rammer for hvordan en slik lovhjemmel kan utformes, mener departementet at lovforslaget er i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser. EØS-rettslige rammer er ikke relevante, da EØS-avtalen ikke gjelder for Svalbard. Videre vil besøksbidraget ikke være knyttet opp mot ferdsel i felt, og kan derfor ikke ses som et vederlag for bruk av allemannsretten.

6.2.3 Høringen

Det vises til punkt 2.3.2 for oversikt over høringsinstanser. Følgende 18 instanser hadde merknader til den delen av lovforslaget som gjelder besøksbidrag for Longyearbyen:

- Kystverket

- Nord Universitet
- Riksantikvaren
- Skattedirektoratet
- Fellesforbundet
- Longyearbyen lokalstyre
- Svalbard kirke
- AECO – Association of Arctic Expedition Cruise Operators
- BirdLife Svalbard (LoFF)
- Cruise Lines International Association
- Hurtigruten
- Nalub Experiences AB
- NHO
- NHO Luftfart
- NHO Reiseliv
- Norsk Reiseliv
- Trust Artikugol
- Visit Svalbard

Flertallet av høringsinstansene støtter prinsippet om besøksbidrag, men mener den foreslåtte innretningen fremstår mer som en generell skatt enn et reelt besøksbidrag. Det organiserte reiselivet i Longyearbyen er i utgangspunktet positive til et besøksbidrag, men kritiske til besøksbidraget slik det beskrives i forslaget. De mener besøksbidraget ikke bør gå til offentlige tjenester og infrastruktur, men til fellesgoder som er mer rettet mot reiselivet. Det er også noen instanser som ikke ønsker at flere skatter eller avgifter legges på reiselivet, og er imot et besøksbidrag fordi det vil være skadelig for reiselivets konkurranse-, verdiskapings- og sysselsettingsevne. Andre høringsinstanser peker på at næringen allerede bidrar gjennom ulike typer skatter og avgifter. En del høringsinnspill dreier seg om særskilte tema slik som innkreving. Flere instanser peker på at man bør benytte seg av det eksisterende innkrevingssystemet som finnes for miljøavgift for reisende til Svalbard, jf. forskrift om miljøavgift for reisende til Svalbard av 22. desember 2006 nr. 1532. Det er også flere som kommenterer utarbeidelsen av lovforslaget, og særlig høringsfristen som de hevder er for kort. Videre hevder noen av høringsinstansene at forslaget er mangelfullt utredet, og at det ikke har vært lokal involvering. Det vises også til viktigheten av at en eventuell avgift ikke innføres uten god tid for næringen til å innrette seg.

Departementet vil kommentere høringsinstansenes konkrete innspill under omtalen av lovbestemmelsen om besøksbidrag for Longyearbyen. Når det gjelder utarbeidelse av forslaget og høringen, viser departementet til at forslaget om besøksbidrag for Longyearbyen ble lansert i

Meld. St. 26 (2023–2024) *Svalbard* som regjeringen la frem 31. mai 2024, og som ble behandlet i Stortinget 19. november 2024. Samme dag ble forslag til lov om besøksbidrag som følger opp regjeringens forslag i svalbardmeldingen sendt på høring. Høringsfristen ble satt til seks uker for at lovforslaget skal kunne behandles i Stortingets vårsesjon 2025. Dette er innenfor rammene av utredningsinstruksen.

Departementet arbeider nå med en forskrift som mer utførlig regulerer innretningen på besøksbidraget. I arbeidet med forskriften legges det opp til involvering av berørte parter også før høringen. Det er blant annet avholdt et innspillsmøte i Longyearbyen 4. februar 2025 der lokale instanser har gitt sine første innspill til forskriftsarbeidet.

Når det gjelder tidspunkt for innføring av et besøksbidrag, vil departementet vise til at næringen er varslet om en mulig kommende avgift både i svalbardmeldingen og ved utarbeidelse av lovhomeelen. Men ordningen vil ikke kunne iverksettes før en forskrift er vedtatt og tredd i kraft. Departementet vil ved vedtakelsen av forskriften vurdere ikrafttredelsestidspunktet særskilt ut fra hensynet til at reiselivet trenger tid til å innrette seg.

6.3 Besøksbidrag for Longyearbyen – lovens overordnede formål og virkeområde

Det vises til omtalen i punkt 4.1, men departementet vil utdype dette i det følgende.

6.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementets forslag til formålsbestemmelse og virkeområde (forslagets § 1) var i høringsnotatet at loven skal legge til rette for at det kan innføres besøksbidrag på det norske fastlandet og for Longyearbyen. Besøksbidrag ble definert som en betaling besøkende til et avgrenset geografisk område pålegges, for å finansiere bestemte formål. Fordi det er behov for ulike ordninger for besøksbidrag på det norske fastlandet og for Svalbard, var forslaget at det stedlige virkeområdet skulle defineres slik: «Loven gjelder på det norske fastland med unntak av lovens del III. For Svalbard gjelder loven med unntak av del II.»

I høringsnotatet ble det vist til at det er hensiktsmessig å regulere besøksbidrag både på fastlandet og for Longyearbyen i samme lov, men på grunn av ulik innretning er det behov for at lov-

hjemmelen for besøksbidrag for Longyearbyen står i en egen del i loven. Departementet uttalte imidlertid også at det vil bli arbeidet videre med å vurdere nærmere hva som lovteknisk sett vil være den beste måten å regulere dette på.

6.3.2 Høringsinstansenes syn

Nalub Experiences AB foreslår at bestemmelsen om Longyearbyen tas ut fordi loven bør gjelde over hele landet uten forskjeller. Lokale forskrifter innenfor rammen av denne loven bør kunne ta hensyn til lokale behov.

6.3.3 Departementets vurdering

Bakgrunnen for inndelingen av loven var behovet for ulike ordninger for besøksbidrag på det norske fastlandet og for Longyearbyen. Slik det er signalisert i høringsnotatet har departementet arbeidet videre med lovstrukturen mens lovforslaget har vært på høring. Lovens overordnede formål er nå presisert i § 1-1, hvor tredje ledd angir hvilke reiselivsrelaterte fellesgoder et besøksbidrag for Longyearbyen kan brukes til å finansiere. Lovens anvendelse på Svalbard fremgår nå av § 1-2. Departementet har kommet til at lovforslagets § 15 tredje ledd, slik det ble sendt på høring ikke bør opprettholdes. Departementet foreslår nå å gå bort i fra en slik fullmaktsbestemmelse som omhandler de tema som nevnt i § 15 tredje ledd. Det legges nå opp til en tydeligere lovforankring av beregning av bidraget, størrelsen på bidraget, innkreving, tvangsmulkt mv. ved at fastlandsregelverkets bestemmelser på disse punktene gjøres gjeldende, men med de stedlige tilpasninger som er nødvendig for Longyearbyen. Se § 1-2 der det fremgår at lovens § 1-1 første og tredje ledd, §§ 2-3 til 2-10 og § 4-1 også gjelder for Longyearbyen, men slik at Kongen kan gi forskrift om de tilpasningene som er nødvendig av hensyn til de stedlige forholdene. Det vil være nødvendig med slike stedlige tilpasninger, og de vil bli gitt i den etterfølgende forskriften som nærmere regulerer besøksbidragets innretning

6.4 Virkeområde for lovbestemmelsen om besøksbidrag for Longyearbyen

6.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at ordningen gjelder for besøk til Longyearbyen, og at avgiftsplikten vil gjelde innenfor Longyearbyen arealplanområde, jf. lovforslagets § 15 slik det ble

sendt på høring. Dette ble begrunnet i at Longyearbyen er et knutepunkt for de tilreisende med øygruppens eneste flyplass som tar imot reisende til og fra øygruppen. Longyearbyen er snuhavn for ekspedisjonscruiseturismen, og er dermed største mottaker av reisende til øygruppa og opplever størst press knyttet til infrastruktur og tjenester.

6.4.2 Høringsinstansenes syn

Det er ikke mange høringsinstanser som uttaler seg om bestemmelsens geografiske virkeområde. Uttalelsene knytter seg dels til det geografiske virkeområdet for hvor avgiften kan kreves inn og dels til hvor midlene kan brukes. *Trust Artikugol* uttaler:

Arktis Turisme Senter «Grumant» er en multifunksjonell deltaker i turistaktivitet på øygruppa. For mange turister er formålet med å besøke Svalbard nettopp de russiske bosetningene Barentsburg og Pyramiden. På grunn av at Longyearbyen er transittsted for turister i ATC «Grumant», påvirker innføringen av besøksbidrag direkte turistaktivitet i de russiske bosetningene. I tillegg utgjør kundene til ATC «Grumant» en betydelig del av den totale turiststrømmen til Svalbard. Med tanke på det ovennevnte ber Trusten om å vurdere alternativer for å utvide skatten til de russiske bosetningene. Midler vil bli brukt til å forbedre turistinfrastrukturen i Barentsburg, Pyramiden, Grumant og Colesbay.

Visit Svalbard uttaler:

Samtidig foreslås det at bidraget kun skal kreves inn fra virksomheter innenfor Longyearbyens arealplanområde, altså fra den lokale reiselivsnæringen (s. 65). Vi stiller derfor spørsmål ved om besøksbidraget likevel kan forstås ut fra et ønske om å finansiere inspeksjon og oppsyn av organisert ferdsel utenfor Isfjordområdet – og dermed også utenfor Longyearbyens planområde (hvor avgiften kreves inn).

Cruise Lines International Association (CLIA) uttaler:

Vi forstår det slik at forslaget gjelder kyststrekningen som omfattes av Longyearbyen arealplanområde, som strekker seg fra Fuglefjella, rett sørvest for Adventfjordens munning, til rundt Deltanaset, nordøst for fjordmun-

ningen. Videre gjelder forskriften for passasjerer som går om bord i eller i land fra cruiseskip og ekspedisjonscruiseskip i Longyearbyen arealplanområde.

6.4.3 Departementets vurdering

Det fremgår av lovbestemmelsen som ble sendt på høring at avgiften skal kreves inn i Longyearbyen ved at den legges på overnattingstjenester som ytes i Longyearbyen, og ved ilandstigning og ombordstigning fra cruiseskip i Longyearbyen, jf. forslaget § 15 første ledd. Videre fremgår det av § 15 annet ledd at midlene som kommer inn skal brukes til å dekke utgifter staten og Longyearbyen lokalstyre har knyttet til infrastruktur og annen offentlig tjenesteyting som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen. Begrunnelsen for dette er at Svalbard er en turistdestinasjon, og Longyearbyen er et knutepunkt for de tilreisende med øygruppens eneste flyplass og som transittsted for reisende til andre deler av øygruppa, herunder snuhavn for ekspedisjonscruiseturismen. Longyearbyen er dermed største mottaker av reisende til øygruppa, og opplever størst press knyttet til infrastruktur og tjenester. Det vil være her behovet for et besøksbidrag er størst sammenlignet med de andre lokalsamfunnene på øygruppen. Derfor er det naturlig at både avgiftsplikt og bruk av midler knytter seg til aktivitet i Longyearbyen planområde, eller aktivitet som har base i Longyearbyen. Departementet opprettholder derfor sitt forslag om at avgiftsplikt og bruk av inntektene er knyttet til Longyearbyen arealplanområde, jf. lovforslaget slik det nå lyder i § 3-1.

6.5 Avgiftsgrunnlaget

6.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I lovforslagets § 15 første ledd i høringsnotatet foreslo departementet at det er den som mot betaling omsetter overnattingstjenester, som er forpliktet til å beregne, innkreve og betale overnattingsavgift, og at det i utgangspunktet ikke skal være noen fritak for enkelte typer overnattingsvirksomhet. Videre foreslo departementet at cruisesegmentet betaler et fast beløp per passasjer ved første gangs iland- eller ombordstigning, og pekte på størrelsen på miljøavgiften hjemlet i svalbardmiljøloven som per i dag er på kr 150 som en nedre grense. På samme måte som ved overnatting er det den som tilbyr tjenesten, i dette tilfelle cruiseselskapet- eller rederiet, som pålegges betalingsplikten.

6.5.2 Høringsinstansenes syn

Riksantikvaren mener at overnatting i bygg med formell vernestatus skal være unntatt gebyrplikten. *NHO* mener at overnattinger ifm. næringsvirksomhet, for eksempel jobbreiser, ikke skal være avgiftspliktige. *Longyearbyen lokalstyre* uttaler at de støtter innstillingen om at det skal gjelde både flypassasjerer og cruisegjester, men at de er usikre på om det er hensiktsmessig å legge innkrevningen kun på overnattingsdelen for hotell.

6.5.3 Departementets vurdering

Avgiftsgrunnlaget var i departementets forslag i høringsnotatet konkretisert til omsetning av overnattingstjenester og ilandstigning eller ombordstigning fra konvensjonelle cruiseskip og ekspedisjonscruiseskip i Longyearbyen. Overnattingsavgiften ble begrunnet med at man ville legge seg tett opp mot ordningen på fastlandet, og at en overnattingsavgift er en kjent og vanlig ordning for tilreisende. Avgiften knyttet til cruise ble i høringsnotatet begrunnet med at disse turistene utgjør en stor andel av alle besøkende til Svalbard, og gitt formålet med besøksbidraget er det etter departementets syn ønskelig at også denne gruppen bidrar til finansiering av nødvendig infrastruktur og tjenester gjennom et besøksbidrag. Departementet viser til høringssvaret fra Hurtigruten der det blir pekt på at ifølge tall fra Cruise Lines International Associations, er det neste år planlagt 3522 cruiseanløp i norske havner. Det vil si en økning i antall anløp på nesten 20 pst. fra 2948 anløp i 2024.

I høringen har blant annet NHO Reiseliv hevdet at forslaget er skadelig for reiselivets konkurranse-, verdiskapings- og sysselsettingsevne og er et brudd med politiske mål. De mener primært at forslaget må trekkes tilbake. Subsidiært mener NHO Reiseliv at besøksbidrag kun må omfatte overnattinger som er knyttet til turisme, det vil si at overnattinger knyttet til næringsvirksomhet må unntas. Som nevnt er også Cruise Lines International Association (CLIA) mot å pålegge cruiseturister ekstra skatter/besøksavgifter. Atter subsidiært mener de at det ved en eventuell innføring av besøksbidrag må gjøres en rekke unntak, blant annet for passasjerer i snuhavnsanløp (som normalt bor på hotell før eller etter cruiset), mindreårige, passasjerer med funksjonshemninger og for besetningsmedlemmer mv.

I høringen er også spørsmålet om hva som skal være avgiftsgrunnlaget blitt knyttet opp til innkreving. Det vises til at de som overnatter på

de ulike overnattingstilbudene i Longyearbyen primært kommer til øygruppa med fly. Da vil det være bedre å kreve inn besøksbidraget fra denne gruppen i form av et påslag på flybilletten slik man gjør med miljøavgiften som er hjemlet i svalbardmiljøloven og går inn i Svalbard miljøvernfond. På den måten bruker man et veletablert system for innkreving og de administrative kostnadene blir mindre.

I høringsnotatet uttalte departementet at man vil ta stilling til hvordan besøksbidraget skal kreves inn i den etterfølgende forskriften. Forskriften må være i samsvar med de rammene som ligger i loven. Det kan være hensyn mot å kreve inn en avgift som etter loven skal legges på omsetning av overnattingstjenester gjennom et påslag på flybilletten på reise til Longyearbyen. Samtidig er det et viktig hensyn slik det fremkommer av høringsnotatet at man i størst mulig grad benytter eksisterende systemer for innkreving for å minimere de administrative kostnadene.

Departementet er i utgangspunktet enig med høringsinstansene i at man i det etterfølgende forskriftsarbeidet bør kunne vurdere ulike måter å kreve inn avgiften på. Det vil ha betydning for hvordan man formulerer avgiftsgrunnlaget i lovbestemmelsen. Visit Svalbard har i høringen forslått at forskriftshjemmelen formuleres slik: «Kongen kan gi forskrift om besøksbidrag i Longyearbyen».

Avgifter kan bare innføres med hjemmel i lov. Lovregler om en avgiftsordning må inneholde bestemmelser om avgiftsgrunnlag, det vil si hva som skal avgiftsbelegges. Innkrevingsmåten kan ha betydning for hvordan man formulerer avgiftsgrunnlaget i lovbestemmelsen.

Departementet har vurdert om man i tråd med høringsinnspillene skulle gjøre avgiftsgrunnlaget mer generelt ved å knytte avgiften til selve besøket til Longyearbyen. Dette vil gi rom for at man i forskriftsarbeidet kan ta stilling til om avgiften skal legges på omsetning av overnattingstjenester i Longyearbyen og for hver passasjer som går i land fra eller går ombord i konvensjonelle cruiseskip og ekspedisjonscruiseskip i Longyearbyen slik det var foreslått i høringen, eller om avgiften skal legges på kjøp av flybillett tilsvarende som for miljøavgiften for de som kommer til Longyearbyen med fly. For reisende med cruiseskip vil avgiftsgrunnlaget være det samme, nemlig iland- eller ombordstigning fra konvensjonelle cruiseskip og ekspedisjonscruiseskip.

Et slikt generelt avgiftsgrunnlag vil imidlertid ha en mindre tydelig lovforankring. En ordning der avgiften for de som kommer til Longyearbyen med fly legges på flybilletten vil reise en rekke

spørsmål, blant annet behovet for en refusjonsordning for fastboende. Det eksisterer allerede en refusjonsordning knyttet til miljøavgiften, men departementet ønsker ikke å legge ytterligere byrder på de fastboende. Videre er det viktig å sikre tilstrekkelig sammenheng mellom besøksbidraget og at dette kun skal anvendes i Longyearbyen. På bakgrunn av dette opprettholder departementet forslaget fra høringen om at besøksbidraget legges på omsetning av overnattingstjenester i Longyearbyen og for hver passasjer som går i land fra eller går ombord i konvensjonelle cruiseskip og ekspedisjonscruiseskip i Longyearbyen.

6.6 Hva inntektene skal brukes til – formål

6.6.1 Forslaget i høringsnotatet

I lovforslagets § 15 annet ledd i høringsnotatet foreslo departementet at avgiften skal brukes til å dekke blant annet utvikling, vedlikehold og drift av infrastruktur og tjenester som de besøkende benytter seg av og som reiselivsnæringen er avhengig av for å kunne drive sin virksomhet. Som eksempler ble nevnt blant annet vei, vann, avløp, energi og helse-, beredskaps- og redningsressurser. Per i dag finansieres deler av dette av innbyggerne og næringslivet i Longyearbyen i form av gebyrer og avgifter. Andre deler finansieres av staten gjennom årlige bevilgninger. Slitasjen på infrastrukturen påføres av både besøkende og den fastboende befolkningen i Longyearbyen, og et besøksbidrag kan ses på som en type brukerbetaling for de besøkendes bruk av infrastruktur og tjenester.

6.6.2 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene mener den foreslåtte innretningen av besøksbidrag for Longyearbyen fremstår som en generell skatt, og at bidraget ikke bør gå til offentlige tjenester og infrastruktur som allerede er gebyrfinansiert – men til fellesgoder som er mer rettet mot næringslivet. For eksempel peker *Visit Svalbard* i sitt svar på at midler fra avgiften bør øremerkes reisemålsledelsen, og tiltak som besøksstyring, informasjonstiltak, skilting, fortau, stier og traseer.

Association of Arctic Expedition Cruise Operators (AECO) og *Longyearbyen lokalstyre* peker på at det er feil å bruke turistgebyr til å dekke en nasjonal tjeneste som søk- og redning i Arktis, når det allerede er et krav om forsikring for reiselivsaktørene.

6.6.3 Departementets vurderinger

Når det gjelder formålet med et besøksbidrag for Longyearbyen, det vil si hva pengene skal brukes til, så skiller den foreslåtte ordningen seg noe fra det som er foreslått på fastlandet.

I høringen foreslo departementet at inntektene skulle brukes til å dekke utgifter både staten og Longyearbyen lokalstyre har til infrastruktur og tjenesteyting, men da bare infrastruktur og tjenester som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen.

Dette innebærer altså at ordningen kan sies å ha et videre formål ved å åpne for at inntektene ikke bare skal gå til lokalt forvaltningsnivå og brukes til reiselivsrelaterte fellesgoder. På den annen side kan den foreslåtte lovhjemmelen sies å ha et snevrere formål ved at den er avgrenset til offentlige tjenester og infrastruktur, mens mer tradisjonelle reiselivsrelaterte fellesgoder ikke er nevnt i ordlyden.

Flere høringsinstanser har stilt spørsmål ved hvorfor ordningen skal være annerledes i Longyearbyen enn på fastlandet. De hevder at avgifter som pålegges de besøkende i større grad må komme denne gruppen til gode.

Forslaget i høringsnotatet var begrunnet i at samfunnet i Longyearbyen ikke er helt tilsvarende som en kommune på fastlandet. I Longyearbyen har staten en annen stilling, og har ansvaret for visse typer tjenester som på fastlandet er lagt til kommunen. I svalbardmeldingen som ble lagt frem i mai i fjor, vises det også til at staten ønsker å ta et sterkere grep om infrastruktur. I høringsnotatet var det derfor tatt til orde for at dersom ansvaret for infrastruktur går over fra Longyearbyen lokalstyre til en statlig aktør eller til en aktør med tilknytning til staten, så vil det i utgangspunktet være naturlig at denne aktøren får en del av inntektene som skal kompensere for slitasje på infrastruktur.

Visit Svalbard viser i høringen til at det i høringsnotatet legges til grunn at reiselivsaktiviteten påfører infrastrukturen en merbelastning som reiselivet ikke i tilstrekkelig grad er med og finansierer. De hevder at forslaget mangler dokumentasjon på dette. Videre viser flere høringsinstanser til at når det gjelder søk- og redning, så er reiselivet den eneste næringen som allerede er pålagt å ha en omfattende forsikring for denne typen tjenester og det er derfor ikke rimelig at deler av inntektene fra et besøksbidrag også skal dekke dette.

Departementet viser til at Longyearbyen ligger i Arktis der det er kostbart å opprettholde et samfunn med infrastruktur og tjenester. Staten

braker årlig betydelige summer på infrastruktur og tjenester på Svalbard, som reiselivet er avhengig av. Riktignok betaler både innbyggerne og næringslivet i Longyearbyen en andel av disse utgiftene gjennom avgifter og gebyrer på strøm, vann, avløp, energi, vei, mv., men det er likevel et underskudd på svalbardbudsjettet som dekkes gjennom tilskudd fra statsbudsjettet.

Lovforslaget innebærer at de besøkende i større grad må bære kostnadene de påfører lokalsamfunnet de besøker. Det er etter departementets oppfatning ikke rimelig at innbyggerne i små lokalsamfunn skal finansiere de besøkendes bruk av den lokale infrastrukturen og tjenestene gjennom gebyrer og avgifter. Slike gebyrer kunne vært lavere hvis kostnadene også kunne belastes de besøkende. Longyearbyen lokalstyre har på oppdrag fra departementet sett på ulike kostnader koblet til turismen. Blant annet har lokalstyret utgifter til brann- og redning, og vedlikehold av veier. Turister blir hentet av minivan eller busser for å reise rundt til de ulike turistaktivitetene. Dette sliter på veiene. Longyearbyen lokalstyre har store kostnader med vedlikehold for å kunne holde alle veiene oppe. Longyearbyen lokalstyre har også sett på vannforbruk på overnattingsstedene, og hvis man som et eksempel tar utgangspunkt i 1800 fastboende som er i Longyearbyen alle dager i året, 160 000 gjestedøgn og et forbruk på ca. 400 liter vann per seng, viser et foreløpig estimat at $\frac{1}{4}$ av årets dager går med til å dekke besøkendes behov for vann. Ifølge Longyearbyen lokalstyre betyr det i praksis at gebyrene kunne vært 25 pst. lavere for de fastboende hvis vann- og avløpskostnader kunne fordeles også på besøkende.

Når det gjelder innholdet i begrepet reiselivsrelaterte fellesgoder slik det brukes på fastlandet, så er det for Longyearbyens del ikke helt trefende på flere måter. For det første viser departementet til at man på fastlandet kan bruke inntektene fra besøksbidraget også til å dekke tiltak knyttet til natur og kulturmiljøer. For Longyearbyens del vil ikke slike tiltak kunne finansieres av besøksbidraget da man allerede har en miljøavgift for tilreisende som skal dekke dette. For det andre ligger det i begrepet reiselivsrelaterte fellesgoder for fastlandet en forutsetning om at ulike goder bare kan finansieres av besøksbidraget dersom bruken av eller behovet for disse øker vesentlig med antall besøkende. Det vil selvfølgelig også være relevant for Longyearbyens del, men definisjonen er videre ved at også kostnadene knyttet til å ha og drifte slik infrastruktur kan dekkes av inntektene fra besøksbidraget. Men det ligger en

begrensning i at det må være tjenester og infrastruktur som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen.

I forslaget i høringsnotatet var det spesifisert i § 15 annet ledd at det var statens og Longyearbyen lokalstyres utgifter til infrastruktur og annen offentlig tjenesteyting som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen som inntektene fra et besøksbidrag skal kunne brukes til. Det er nå i forslaget til § 3-1 annet ledd omformulert til «offentlig infrastruktur og offentlige tjenester». Ordlyden åpner opp for at også fortau, skilting, toaletter mv. kan omfattes. Flere høringsinstanser har imidlertid pekt på at midlene ikke bør tilfalle statlige aktører og tjenester, men bør benyttes til lokal infrastruktur og tjenester som lokalstyret har ansvar for. Departementet har valgt å etterkomme høringsinnspillene på dette punktet, og legger nå opp til at det i første rekke er infrastruktur og tjenester som hører inn under lokalstyrets ansvar som besøksbidraget bør kunne finansiere. Det vil si at statlige tjenester som søk og redning samt statens ansvar for helsetjenester i Longyearbyen, i utgangspunktet bør finansieres på annen måte. Men i tråd med innspill i høringen legger departementet nå opp til at noe av midlene kan brukes også til «myk infrastruktur» som informasjonstiltak og reisemålsledelse. For å klargjøre dette har departementet lagt til i ordlyden i § 3-1 annet ledd at midlene også kan brukes til «andre tjenester for reiselivet».

6.7 Forvaltning og fordeling av inntektene

6.7.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringen foreslo departementet at inntektene fra en besøksavgift skal tilkomme både Longyearbyen lokalstyre og staten, og øremerkes utgifter til infrastruktur og annen offentlig tjenesteyting som er en forutsetning for turisme i Longyearbyen. Den nærmere forvaltningen og fordelingen av inntektene samt den budsjettekniske innretningen av modellen må vurderes nærmere i forskriftsarbeidet.

6.7.2 Høringsinstansenes syn

Longyearbyen lokalstyre mener at besøksbidraget i sin helhet bør forvaltes av dem. *Visit Svalbard* uttaler at besøksbidraget bør gå inn i et fond som er styrt av Longyearbyen lokalstyre, men forvaltet av reisemålsledelsen. *Association of Arctic Expe-*

dition Cruise Operators (AECO) tar til orde for at tildeling av midler skjer i et uavhengig styre, og at administrasjonen legges til en næringsrettet lokal organisasjon.

6.7.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til punkt 6.6 og drøftingene om hva inntektene fra et besøksbidrag kan brukes til. Som nevnt er det i første rekke infrastruktur og tjenester som hører inn under lokalstyrets ansvar som besøksbidraget bør kunne finansiere. Dermed vil utgangspunktet være at inntektene i sin helhet tilfaller lokalstyret og forvaltes av dem. Det vil være naturlig inntil en eventuell overføring av ansvar for infrastruktur til staten eller en statlig aktør er gjennomført i tråd med signalene i svalbardmeldingen. Da er det som utgangspunkt naturlig at noe midler fra besøksbidraget følger med. Departementet har som utgangspunkt at det er lokalstyret som forvalter midlene, men har åpnet for at noe av midlene også kan gå til tjenester som typisk ytes av et destinasjonsselskap og at dette skjer etter samråd med reiselivet. Se også punkt 7.7 om økonomiske og administrative konsekvenser.

6.8 Nivå og beregning av besøksbidraget, innkreving mv.

6.8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått i lovforslagets § 15 tredje ledd at nærmere regler om beregning av avgiften og avgiftens størrelse, innkreving, tvangsmulkt, tvangsgrunnlag, forsinkelsesrenter og opplysningsplikt skulle fastsettes i forskrift. Departementet mente likevel det var naturlig å angi noen utgangspunkter for beregning, avgiftsnivå og innkreving også ved fastsettelse av lovheimmelen.

I høringen foreslo departementet at besøksbidraget knyttet til overnatting beregnes som et prosentvist påslag på den totale overnattingsprisen, med en maks sats på 5 pst., med henvisning til at det som utgangspunkt bør være samme avgiftsnivå i Longyearbyen som på fastlandet. For cruise var beregningsgrunnlaget foreslått til første gangs iland- eller ombordstigning, og at besøksbidraget ble satt som et fast beløp per cruisepassasjer. Når det gjaldt størrelsen på beløpet for cruisepassasjerer, ble det foreslått å se hen til størrelsen på miljøavgiften hjemlet i svalbardmiljøloven som per i dag er på 150 kroner som en nedre grense.

Når det gjelder innkreving foreslo departementet i høringen, som nevnt ovenfor, at det er de som tilbyr korttidsovernatting og cruiseselskapene som skal beregne og kreve inn gebyret fra kunde. Når det gjelder innkreving fra overnattingsstedene/cruiseselskapene pekte departementet på at det vil være naturlig bygge på aktører som har allerede har eksisterende systemer for rapportering og innbetaling. For eksempel krever Longyearbyen havn allerede inn andre avgifter fra cruiseselskapene.

For å få en effektiv gjennomføring av regelverket, må det være mulig å kontrollere etterlevelse og sanksjoneringsmuligheter ved overtreddelse. Dette krever hjemmel i lov, og det ble foreslått i lovbestemmelsens tredje ledd at man kan gi nærmere regler om dette i forskrift. Det gjelder opplysningsplikt, tvangsmulkt, tvangsgrunnlag og forsinkelsesrenter.

6.8.2 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene peker på at man bør benytte innkreivingsordningen som er etablert for Svalbard miljøvernfond der et fastsatt beløp legges på flybillett, for eksempel gjennom å øke satsen som gjelder i dag, og fordele inntektene i etterkant.

Skattedirektoratet uttaler at det etter deres oppfatning «ikke er hensiktsmessig at skattekontoret på Svalbard får ansvaret for innkreving av besøksbidraget» fordi skattekontoret som utgangspunkt ikke har myndighet eller kompetanse til en slik oppgave.

Når det gjelder cruise peker *Cruise Lines International Association (CLIA)* på havnemyndighetenes allerede etablerte havneavgiftssystem.

Kystverket uttaler at dersom havnevirksomhetens ressurser skal brukes til å innkreve besøksbidraget, må det sees hen til havne- og farvannsloven § 32. Det gjelder begrensninger på utdelinger fra havnevirksomheten. Utdeling defineres i havne- og farvannsloven § 32 som «enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer eieren til gode». Dersom Longyearbyen lokalstyres andel av det innkrevde besøksbidraget disponeres til havnefasiliteter, eller havnevirksomheten får kompensert kostnadene ved innkrevingen, antar Kystverket at det ikke vil foreligge en utdeling.

Når det gjelder størrelsen på besøksbidraget, foreslår *Visit Svalbard* at besøksbidraget settes til en fast sum på 150 kroner per ankomst/ankomne gjest til overnattingsstedet/flyplassen, og man kan vurdere en eventuell fallende sats etter

lengde på oppholdet. Også for cruisepassasjerer tar *Visit Svalbard* til orde for 150 kroner per passasjer, og viser også til at ekspedisjonscruisegjester, som flyr inn til Longyearbyen og overnatter på hotell ikke bør avkreves dobbel avgift.

Association of Arctic Expedition Cruise Operators (AECO) viser til en undersøkelse blant cruisegjester på Svalbard som tilsier at et besøksbidrag på ca. 50 kroner er et akseptabelt nivå.

Longyearbyen lokalstyre mener man bør sette den maksimale satsen for besøksbidraget høyere, og at de endelige satsene bør fastsettes lokalt. De tar også til orde for å differensiere avgiften, for eksempel om det også skal kunne skilles på forskjellige segmenter på skip. Lokalstyret viser til at kostnadsnivået i Longyearbyen er høyere enn på fastlandet og det krever mer penger for å realisere tiltak. Videre viser de til at Longyearbyen lokalstyre har begrensende skatte- og avgiftsmuligheter, og dermed begrensede muligheter til å legge til rette for fellesgoder.

Cruise Lines International Association (CLIA) tar til orde for et nivå på besøksbidraget som er proporsjonalt med lengden på oppholdet, og mener man ikke bør se hen til miljøavgiften ved beregningen av besøksbidraget.

6.8.3 Departementets vurderinger

Som nevnt under punkt 6.3.3 foreslår departementet nå en annen innretning når det gjelder regulering av nivå og beregning av besøksbidraget, innkreving, kontroll og sanksjoner. Istedenfor å regulere dette helt og holdent i forskrift, foreslås det nå at lovens regulering for fastlandet på disse områdene gjøres gjeldende også for Longyearbyen, men slik at det i den etterfølgende forskriften vil bli gitt tilpasninger som er nødvendige av hensyn til de stedlige forholdene, se lovforslagets § 1-2.

Fritak

Lovutkastets § 2-3 om fritak gjelder også for Longyearbyen slik at det i forskrift kan gis regler om eventuelt fritak fra plikt til å betale besøksbidrag.

Beregningsgrunnlag

Lovutkastets § 2-4 om beregningsgrunnlag skal også gjelde for Longyearbyen.

Departementet viser til at det nå i § 2-4 første ledd foreslås en fast avgift på 3 pst. av vederlaget som betales for overnattingen. For besøksbidrag knyttet til cruise vil det være mer hensiktsmessig

med et fast beløp, og det åpnes for dette for Longyearbyen i § 2-4 annet ledd.

Det vil for Longyearbyen bli nødvendig med tilpasninger i forskrift. Som på fastlandet vil man blant annet måtte se på behovet for å differensiere på hvilke måneder i året avgiften knyttet til overnatting skal gjelde. Departementet vil i forskriftsarbeidet ta med seg innspillene fra høringen på dette punktet.

Oppgjør og innkreving, tredjeparters ansvar

Reglene i lovutkastets § 2-5 om tredjeparters ansvar, oppgjør og innkreving samt § 2-6 om innkrevingsmyndighet gjelder også for Longyearbyen.

Det vil bli nødvendig med tilpasninger i forskrift når det gjelder Longyearbyen. Departementet viser til at det i høringsnotatet uttales at det vil være hensiktsmessig å kunne bygge på allerede eksisterende systemer for rapportering og betaling. For besøkende til Longyearbyen med cruise legges det opp til at besøksbidraget kreves inn via Longyearbyen havn slik også Cruise Lines International Association (CLIA) peker på. Når det gjelder innkreving av avgiften knyttet til overnatting, er departementet kommet til at lokalstyret bør stå for dette i likhet med kommunene på fastlandet.

Når det gjelder Kystverkets uttalelser om at man må se hen til havne- og farvannsloven § 32 som setter begrensninger på utdelinger fra havnevirksomheten, så viser departementet til hørings-

notatet der det fremgår at utgifter til administrasjon vil påløpe for offentlige aktører og må som et utgangspunkt trekkes fra når inntektene beregnes. Siden det legges opp til at Longyearbyen havn får kompensert kostnadene ved innkrevingen, antar departementet som Kystverket at det ikke vil foreligge en utdeling.

Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt

Lovutkastets § 2-7 om opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt gjelder også for Longyearbyen. Det vil bli nødvendig med tilpasninger i forskrift.

Tvangsmulkt

Lovutkastets § 2-8 om tvangsmulkt gjelder også for Longyearbyen. Det vil bli nødvendig med tilpasninger i forskrift.

Klage og betalingsutsettelse

Lovutkastets § 2-9 om klage og betalingsutsettelse gjelder også for Longyearbyen. Det vil bli nødvendig med tilpasninger i forskrift.

Forfalt avgift og forsinkelsesrenter

Lovutkastets § 2-10 om forfalt avgift og forsinkelsesrenter gjelder også for Longyearbyen. Det vil bli nødvendig med tilpasninger i forskrift.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Innledning

De økonomiske og administrative virkninger av å innføre en kommunal overnattingsavgift beskrives i punktene 7.2–7.6. Spesielt berørte parter i tilknytning til den kommunale overnattingsavgiften er kommunene, overnattingsgjestene, aktørene i overnattingsbransjen, plattformselskapene som formidler overnattingstjenester og skattemyndighetene. I tillegg vil enkelte tjenesteleverandører til overnattingsbransjen kunne berøres, spesielt leverandører av regnskapssystemer.

De økonomiske og administrative virkningene av å innføre et besøksbidrag i Longyearbyen beskrives i punkt 7.7.

7.2 Kommunene

7.2.1 Inntekspotensialet

For å få en indikasjon på hvor stort provenyet fra overnattingsavgiften kan bli for kommunene, presenterte departementet et estimat for den samlede omsetningen for overnattingsbransjen i høringsnotatet. Den samlede estimerte omsetningen var 28,8 mrd. kroner i 2023. Hvor stort det samlede provenyet blir, vil blant annet avhenge av omsetningen i de kommunene som innfører avgiften.

Departementet forventer ikke at alle kommuner vil innføre ordningen. Men dersom det legges en avgift på 3 pst. på all omsetning av overnattingstjenester, og denne tilsvarer estimatet for 2023, blir samlet avgiftsproveny 3 pst. av 28,8 mrd. kroner, det vil si 864 mill. 2023-kroner eller i underkant av 900 mill. 2024-kroner. I denne beregningen er det ikke tatt hensyn til administrative kostnader. Administrative kostnader – kombinert med at ikke alle kommuner vil innføre en overnattingsavgift – innebærer at netto inntekter til kommunene vil bli lavere.

7.2.2 Kommunenes innkrevingssystem og innkreivingskostnader

Departementet legger til grunn at administrative kostnader knyttet til overnattingsavgiften kan

dekkes av avgiftsinntektene. Når overnattingsstedene pålegges å betale en overnattingsavgift, må det etableres et system for rapportering og betaling av avgiften til kommunen. En slik løsning kan gi mange ulike ordninger. Hvor store de administrative kostnadene blir for kommunene, avhenger av om det etableres effektive innkreivings- og rapporteringssystemer.

Med tanke på digitalisering – muligheter for å knytte virksomhetenes digitale fagsystemer og data opp mot myndighetenes systemer slik at rapportering kan gå sømløst fra system-til-system – er felles nasjonale regler trolig en nødvendig forutsetning. Det eksisterer ikke en infrastruktur i dag som gjør det mulig med sømløs innkreiving av avgiften eller at innkreivingen kan bygge på gjenbruk av innrapportert informasjon.

En uoppfordret innrapportering (selvrapportering) og betaling fra de avgiftspliktige er lite ressurskrevende for kommunene. I statlig sektor er det slik man betaler merverdiavgift og særavgifter. Kommunal sektor har imidlertid i liten grad systemer på plass for denne type rapporteringsløsninger. For den enkelte kommune, spesielt små kommuner, kan det vise seg uforholdsmessig kostbart å etablere et egnet system for uoppfordret innrapportering og betaling. Med mindre det etableres et effektivt felles system som kommunene kan benytte seg av, kan løsningen bli at kommunene fakturerer de avgiftspliktige etter først å ha brukt ressurser på å identifisere de avgiftspliktige og deretter etterspørre informasjon fra dem.

Departementet viser til lovforslaget § 2-7 annet ledd om at kommunene skal kunne få opplysninger fra skattemyndighetene om hvilke skattytere som har rapportert inntekter fra overnattingstjenester i kommunen og hvor store inntektene er. Dette vil primært være aktuelt for kontrollformål.

Etter departementets vurdering er det en klar fordel om det legges til rette for at data som skal rapporteres, kan sendes direkte fra egne fagsystemer til myndighetene, det vil si at data kan overføres fra maskin til maskin. Spesielt for større virksomheter vil dette være nyttig. Ved rap-

portering bør informasjon som det offentlige allerede sitter på, gjenbrukes i størst mulig grad i tråd med digitaliseringsstrategiens *kun én gang*-prinsipp.¹ Departementet tilrår at kommunal sektor vurderer å samarbeide om å etablere et felles innkrevings- og rapporteringssystem for overnattingsavgift.

7.3 Overnattingsgjestene

For de som kjøper overnattingstjenester, vil prisen på tjenesten øke med overnattingsavgiften, med eventuelt fratrekk for prisreduksjon som følge av avgiften.

Overnattingsavgiften bæres av både norske og utenlandske besøkende. I 2024 stod norske gjester for 67,8 pst. av overnattingene, mens utenlandske gjester stod for 32,2 pst. (SSB, tabell 14163). Det var flest norske besøkende i 2024 i alle segmenter av innkvarteringstype. Departementet har ikke tall for hvordan gjestene til private utleiende fordeler seg på bostedsland.

For hotellmarkedet er det tilgjengelig statistikk over hvordan antall gjestedøgn fordeler seg etter formålet med oppholdet. I 2024 utgjorde kategorien ferie og fritid 58,4 pst. av gjestedøgnene, mens yrkesreiser, kurs og konferanse utgjorde 41,6 pst. (SSB, tabell 14167).

For innkvarteringstypene campingplasser, hyttegrender og vandrerhjem, er det rimelig å anta at gjestene i hovedsak er ferie- og fritidsreisende. Det er også rimelig å anta at ved privat utleie av egen bolig eller fritidsbolig utgjør segmentet ferie og fritid en langt større andel av gjestene enn de gjør i hotellmarkedet. Departementet viser til en nærmere omtale av overnattingsgjestene i punkt 6.3 i høringsnotatet.

7.4 Overnattingsbransjen

7.4.1 Virkninger på etterspørsel og lønnsomhet

Berørte aktører i overnattingsbransjen er blant annet hoteller, campingplasser, hyttegrender, vandrerhjem, private utleiende og formidlingselskaper. Ifølge overnattingsstatistikken til SSB for 2024 var 69 pst. av de kommersielle overnattingene i Norge fordelt på hotellvirksomhet, 21 pst. campingplasser, 10 pst. hyttegrender og

vandrerhjem. Overnattingsbransjen har lav lønnsomhet sammenlignet med andre norske fastlandsnæringer. Spesielt har det vært lav lønnsomhet innenfor hotellvirksomhet, der driftsmarginen var negativ i perioden 2016–2020. Departementet viser til høringsnotatet for en nærmere beskrivelse av overnattingsmarkedet og utviklingen de siste årene.²

Avgifter øker prisen og reduserer normalt etterspørselen etter det avgiftsbelagte godet. Dette gir et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Spørsmålet er hvor stor effekt en overnattingsavgift på 3 pst. – som er forslaget – har når det gjelder omsetning og lønnsomhet i overnattingssektoren. Svaret avhenger av i hvilken grad tilbyderne (hotellene, campingplassene, utleiende av egen bolig mm.) klarer å velte avgiften over på sine kunder. I økonomifaget brukes begrepene skatteoverveltning eller skatteinsidens for å beskrive hvem som i siste instans bærer byrden av skatter og avgifter, det vil si om det er produsentene eller konsumentene.

I den enkelte transaksjon er det kunden som betaler overnattingsavgiften til tjenesteleverandøren, som i praksis fungerer som en innkrever som sender beløpet videre til kommunen. Men siden det vil være marginale etterspørselsendringer som følge av avgiften – noen kunder vil unnlate å bestille godet når prisene stiger – vil avgiften påvirke tilbyderne negativt. Lavere etterspørsel, men med samme prisnivå (pris før avgift + avgift), reduserer inntekten direkte. Og hvis lavere etterspørsel i tillegg også medfører lavere priser på tilbyders hånd, blir inntektsfallet forsterket. Avgiften vil i større eller mindre grad veltes over i prisen som forbruker står overfor, avhengig av konkurransesituasjonen og tilbudets og etterspørselens prisfølsomhet. Netto priseffekt for forbruker er avgiften med fratrekk for eventuell prisreduksjon på selve overnattingstjenesten.

Et generelt resultat er at den part, etterspørselssiden eller tilbudssiden, som er minst prisfølsom, vil bære mesteparten av avgiftsbyrden. Det er rimelig å anta at tilbyderne i overnattingssektoren – i hvert fall på kort sikt – i liten grad vil justere sitt tilbudte kvantum. Realkapitalen i form av rom mm. ligger fast. I så fall er det hva som kjennetegner etterspørselen som avgjør omfanget på skatteoverveltningen. Hvis kundenes respons på økt pris er relativt stor, det vil si etterspørselen går mye ned, vil avgiften ramme tilbyderne mest. I den grad etterspørselen

¹ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). *Fremtidens digitale Norge*. Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030.

² NFD (2024). *Høringsnotat om forslag til lov om besøksbidrag*, side 9.

er lite prisfølsom, tilsvarende som forutsatt om tilbudet, vil etterspørselssiden i større grad også bære en del av avgiften.

Konkurrenseforhold og kapasitetsutnyttelse hos tilbyderne har betydning for hvor sterke effektene blir. Jo større prisøkningen er og jo flere muligheter for substitusjon som kundene har, desto større er prisfølsomheten. En avgift på 3 pst., er etter departementets vurdering moderat. Men dersom det er gode muligheter for å velge overnattingsalternativer som ikke medfører avgift, kan etterspørselseffekten for enkelte virksomheter være følbar. Hotellmarkedet har i flere år vært preget av at tilgangen på substitutter i form av Airbnb-utleie og tilsvarende privat utleie har hatt sterk vekst. Av den grunn anser departementet det som viktig at avgiftsplikten også legges på dette segmentet. Derimot er det vanskelig å unngå at overnattingstilbud i nærliggende kommuner uten avgift fungerer som gode «avgiftsfrie» substitutter når forslaget er at kommunene kan velge om de vil innføre overnattingsavgift.

En overnattingsavgift vil et stykke på vei ha tilsvarende effekt som merverdiavgiften har. Overnatting er ilagt lav sats for merverdiavgift på 12 pst., jf. merverdiavgiftsloven § 5-5. De fleste EU-land har merverdiavgift med lav sats på overnattingstjenester.

En overnattingsavgift i tråd med forslaget skiller seg fra merverdiavgiften på et vesentlig punkt: Det vil ikke være noen fradragsrett for næringsdrivende tilsvarende den som er for «inngående» merverdiavgift. Etterspørselen til de merverdiavgiftspliktige vil derfor også påvirkes av overnattingsavgiften. Et stort etterspørselssegment, tilnærmet alle forretningsreisende, vil derfor oppleve en reell prisstigning ved innføring av en overnattingsavgift. Den negative etterspørselseffekten blir følgelig større ved en overnattingsavgift enn den ville vært ved en tilsvarende økning av merverdiavgiften. Som tidligere omtalt, vil en prosentvis sats ikke påvirke relative priser mellom ulike overnattingstilbud. Etterspørselsvirkningene kan likevel bli ulike dersom prisfølsomheten varierer i de ulike overnattingsmarkedene. Gjennomgående er antakelig fritidsreisende mer prissensitive enn de forretningsreisende fordi de fritidsreisende betaler reisen selv.

Det avgjørende for effekten på lønnsomhet og overskudd er i hvilken grad virksomhetene klarer å velte avgiften over på kundene. Departementet er ikke kjent med nyere relevante estimater på etterspørselstettheter i det norske overnattingsmarkedet. *Group NAO* rapporterer, som omtalt i punkt 5.12.3, at de ikke har observert at

turistskatter har hatt en signifikant negativ effekt på omsetning eller sysselsetting. *Group NAO* viser videre til at det i forskningslitteraturen er generell enighet om at priselastisiteten er lav.

Tall for markedsutviklingen i hotellmarkedet siden 2019 viser at hotellmarkedet har klart å hente ut økt lønnsomhet gjennom økte realpriser. En del av denne effekten må tilskrives kronesvekkelsen i samme periode. En svekket krone har gjort overnatting i Norge relativt sett rimeligere for utenlandske gjester.

Oppsummert vil en overnattingsavgift til en viss grad kunne påvirke etterspørsel og omsetning negativt; tilsvarende påvirker den også konkurranseforholdene internt i Norge og overfor utenlandske konkurrenter. Departementet har lagt vekt på at avgiften skal være moderat slik at etterspørselen ikke påvirkes mye. Dette må gjelde over tid. Overnattingsbransjen er konjunkturutsatt, og kronkursen er viktig for etterspørselen fra utlandet. Det er uklart hvor stor effekten blir på sikt. Derfor er det viktig å ramme inn på nasjonalt nivå, det vil si i loven, at satsen ikke skal være høyere enn 3 pst.

7.4.2 Næringslivets administrative kostnader

Næringslivets administrative kostnader knyttet til overnattingsavgiften vil bestå av etableringskostnader (kostnader med tilrettelegging av egne rutiner og systemer), kostnader knyttet til beregning av avgiften, utarbeiding av salgsdokumentet, løpende bokføring av avgiften som kreves inn fra gjestene, rapportering til kommunen og betaling av avgiften. Departementet legger til grunn at kostnadene ved den løpende håndtering av avgiften for virksomhetene, det vil si bokføring, rapportering og betaling, i det alt vesentlige vil bestå av tidskostnader.

For systemleverandørene av regnskapsystemer vil det normalt ta tid og medføre utviklingskostnader å få systemene til å støtte en ny avgift. Med «støtte» i denne sammenheng menes muligheten for direkte rapportering fra eget fagsystem til kommunene. I en overgangsfase må det derfor påregnes en manuell rapportering for virksomhetene, for eksempel via et felles kommunalt Altinn-skjema. Et annet alternativ er bruk av liknende system som kommunene i dag har for rapportering. Et eksempel på dette er omsetningsoppgave og betaling av bevillingsgebyr for de som har salgs- eller skjenkebevilling etter alkoholforskriften.

Departementet viser til utredningen av administrative kostnader i punkt 6.4 i høringsnotatet

basert på en metode som beskrives i en veileder fra Nærings- og fiskeridepartementet.³ Departementet anslår på usikkert grunnlag at gjennomsnittlig administrativ kostnad for den enkelte virksomhet som rapporterer seks ganger i året, er 5 400 kroner. For den private utleier som rapporterer én gang i året, er rapporteringskostnaden anslått til 520 kroner. Dersom alle kommuner innfører overnattingsavgift, er samlet rapporteringskostnad estimert til om lag 35 mill. kroner, hvorav 15 mill. kroner er byrden for virksomhetene, mens de private utleierne får en samlet kostnad på om lag 20 mill. kroner.

For de som driver overnattingsvirksomhet i flere kommuner, vil de administrative kostnadene være større hvis det er mange ulike regler og frister sammenlignet med en situasjon med felles, nasjonale bestemmelser. Dersom en ordning med overnattingsavgift resulterer i vesentlig økt rapporteringsbyrde for overnattingsbransjen, går det imot regjeringens forenklingsspolitikk for næringslivet. Departementet har i sitt lovforslag lagt vekt på forenklingsshensynet, så langt det lar seg gjøre innenfor rammene av en valgfri kommunal ordning.

7.4.3 Hensynet til små virksomheter og private utleiere

Overnattingsmarkedet består av mange ulike tilbydere med hensyn til størrelse, fra store internasjonale hotell-konsern til små familieforetak, og i tillegg mange private utleiere utenom næring. Et par grep forenkler etterlevelsen for de aller minste virksomhetene. Forslaget om årlig rapportering fremfor seks ganger i året reduserer rapporteringsbyrden for disse virksomhetene. Og hvis en tilbyder som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, benytter en annen til å formidle tjenesten og kreve inn vederlaget for seg, er formidleren ansvarlig for å kreve inn og betale avgiften direkte til kommunen. Dette vil etter departementets vurdering vesentlig redusere de administrative kostnadene ved privat utleie utenom næring. Forslaget om at avgiften beregnes som en prosentvis sats av losjiumsetningen, ikke som et beløp per person per overnatting, er etter departementets vurdering forenklerende for alle som er avgiftspliktige.

³ Nærings- og fiskeridepartementet (2018). *Utredning av konsekvenser for næringslivet – en veileder i arbeidet med regelverk, offentlige reformer og tiltak.*

7.5 Plattformselskapene

For plattformselskapene som opererer i Norge, vil departementets forslag medføre økt ressursbruk. De vil pålegges en plikt til å beregne, innkreve og betale overnattingsavgiften i kommunen hvor en avgiftspliktig overnatting finner sted, hvis tilbyder ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret. For å overholde plikten til å håndtere avgiften, kan det påløpe utviklingskostnader.

Utviklingskostnadene for mindre plattformselskaper vil naturlig nok være relativt høye sammenlignet med store aktører. Rapporteringskravene kan derfor være konkurransevridende mellom plattformselskapene. I utgangspunktet vil rapportering og betaling til den enkelte kommune medføre større kostnader enn om det rapporteres og betales til én enhet.

Finn.no peker på at det globale markedet for korttidsutleie av fast eiendom er preget av få aktører, hvor *Airbnb* har en dominerende markedsandel, med konkurranse fra aktører som *Booking.com* og *Vrbo*. Ifølge *Finn.no* er det i et slikt marked:

[...] svært utfordrende for konkurransen at myndighetene skaper etableringshindre i form av krav til investering i tekniske løsninger og dyre løpende innkreivings- og rapporteringsrutiner under argumentet at *Airbnb* har bygget en løsning i Italia. *Finn.no* er av den oppfatning at norske skattemyndigheter systematisk undervurderer byrden den pålegger private parter i å overta offentlige rapporterings- og innkreivingsoppgaver.

7.6 Skatteetaten

Forslaget innebærer økte kostnader for Skatteetaten. Etter lovforslaget § 2-7 annet ledd skal kommunene kunne få opplysninger fra skattemyndighetene om blant annet hvilke skattytere som har hatt inntekter fra overnattingstjenester i kommunen og hvor store inntektene har vært. Kostnadene vil avhenge av i hvilken grad eksisterende tekniske løsninger kan tilpasses nye krav. De økonomiske og administrative konsekvensene for Skatteetaten, for eksempel hvorvidt opplysningene skal kunne deles gjennom et API, det vil si fra maskin til maskin, er ikke utredet. Departementet antar at dersom skattemyndighetene deler informasjon med kommunene, vil det kunne effektivisere kommunenes kontrollvirksomhet.

7.7 Besøksbidrag for Longyearbyen

7.7.1 Innledning

De overordnede økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre besøksbidrag for Longyearbyen beskrives nedenfor. Departementet kommer nærmere tilbake til beskrivelse av konsekvensene i detalj i forbindelse med forskriftsarbeidet.

7.7.2 Inntekspotensialet

Besøksbidraget skal dekke alle besøkende, både de som overnatter på hotell og andre overnattingssteder. Forventet inntekt for besøksbidrag til Longyearbyen vil være avhengig av størrelsen på cruiseavgiften, og samlet antall besøkende til Longyearbyen. SSB oppgir at omsetning på overnattingsbedrifter på Svalbard var nærmere 400 mill. kroner i 2022. Det aller meste av omsetningen og overnattingskapasiteten er knyttet til Longyearbyen. De tre siste årene har det vært nærmere 70 000 gjester ved kommersielle overnattingssteder i Longyearbyen. I tillegg er det en mindre andel Airbnb-gjester, sannsynligvis ca. 3 500 personer basert på tidligere års tall fra Visit Svalbard. I 2024 var oppholdstid i snitt 2,7 døgn, antall gjestedøgn var nærmere 168 000. Visit Svalbard oppgir at losji-omsetning (snitt per solgte romdøgn) var nærmere 2000 kroner i 2024. Estimert omsetning er da ca. 330 millioner kroner. Med 3 pst. avgift på overnatting vil inntekspotensialet være på ca. 10 mill. kroner.

Hva gjelder estimat for inntekter knyttet til besøksbidrag fra cruisepassasjerer, var det i 2024 nærmere 69 000 cruisepassasjerer, hvorav 38 000 var fra konvensjonelle cruise (dagsbesøk) og 29 000 fra ekspedisjonsreise. Med et besøksbidrag på 150 kroner fra cruisepassasjerer anslår departementet at inntektene vil være på rundt 10 mill. kroner årlig.

Totalt sett anslår departementet at inntektene fra besøksbidrag for Longyearbyen vil være på rundt 20 mill. kroner årlig. I beregningen er det ikke tatt hensyn til administrative kostnader knyttet til innkreving, og netto inntekter vil derfor være noe lavere. Inntektene vil allikevel være av den størrelsesorden at det vil være et merkbart positivt bidrag til lokalsamfunnet i Longyearbyen, og være til nytte for både turister, fastboende og reiselivsnæringen.

7.7.3 Administrasjon og innkreving

Det foreslås at Longyearbyen lokalstyre er innkrevingsmyndighet og som et utgangspunkt forvalter midlene. Som beskrevet ovenfor er det naturlig å vurdere justeringer dersom deler av offentlig infrastruktur overføres til andre. Besøksbidraget skal brukes i tråd med formålet for besøksbidrag for Longyearbyen, jf. punkt 6.6. Dette innebærer både utgifter lokalstyret allerede har i dag knyttet til infrastruktur og tjenester som er en forutsetning for reiselivsaktiviteten, samt finansiere nye tiltak i tråd med formålet for bidraget.

Ved innføring av besøksbidrag knyttet til 3 pst. av omsetningen på overnattingssteder, vil det påløpe utgifter til administrasjon for alle overnattingssteder i Longyearbyen samt for lokalstyret. De administrative kostnadene for overnattingsbransjen og plattformselskapene, er både i form av etableringskostnader samt løpende kostnader, som beskrevet for fastlandet i punkt 7.4 og 7.5. Det er ikke merverdiavgift på tjenester på Svalbard, og det er dermed ikke naturlig å kople betalingsfrister mv. til dette systemet slik som på fastlandet. Tilpasninger til stedlige forhold vil måtte gjøres, og departementet kommer nærmere tilbake til dette i høringsnotat om forskrift om besøksbidrag for Longyearbyen. Det er egne skatte- og avgiftsregler for Svalbard, og departementet antar at overnattingsbransjen i Longyearbyen vil kunne håndtere en moderat avgift på 3 pst. Det vil være ressurskrevende for Longyearbyen lokalstyre å være innkrevingsmyndighet og administrere ordningen, og lokalstyret vil også ha utgifter til å utvikle systemer og ansatte. For innkreving av overnattingsavgift vil man eventuelt kunne se hen til og tilpasse innkrevingsordninger som utvikles av kommuner på fastlandet.

For besøkende til Longyearbyen med cruise legges det i utgangspunktet opp til at besøksbidraget kreves inn via Longyearbyen havn. Longyearbyen havn har allerede eksisterende systemer for innkreving av avgifter. Utgifter til administrasjon og innkreving av besøksavgiften for Longyearbyen havn, på vegne av lokalstyret, er av lokalstyret estimert til ca. 10 pst. av det innkrevde bidraget. Det vil også påløpe administrasjonskostnader for cruisenæringen, som må betale avgiften. I og med at det finnes systemer for betaling og innkreving av passasjeravgift, vil det trolig være håndterbart.

Det legges til grunn at administrative kostnader for det offentlige i forbindelse med innkreving dekkes av inntekter fra besøksbidraget.

7.7.4 Besøkende til Longyearbyen

For besøkende til Longyearbyen vil avgiften innebære at kostnaden ved å besøke byen vil bli høyere enn den ellers ville ha vært. I 2024 var om lag 40 pst. av gjestedøgnene norske, mens 60 pst. var utenlandske. De aller fleste overnattingene er knyttet til ferie/fritid. Kostnadsøkningen vil være relativt liten, enten som et nominelt beløp i størrelsesorden 150 kroner eller som 3 pst. av overnattingsprisen. Da et hotellrom i 2024 i snitt kostet om lag 2000 kroner per døgn, vil besøksbidraget utgjøre 60 kroner per natt. Gjennomsnittlig liggetid i Longyearbyen var i 2024 2,7 døgn, hvilket innebærer at besøksbidraget utgjøre om lag 160 kroner. Et moderat besøksbidrag utgjør en liten del av den samlede reisekostnaden for besøkende til Longyearbyen, og departementets vurdering er at det alene ikke vil påvirke etterspørselen gitt destinasjonens karakter og særtrekk. Så godt som alle besøkende til Svalbard ankommer via Longyearbyen, enten via Svalbard lufthavn eller Longyearbyen havn. Det er dermed ikke ventet at et besøksbidrag i Longyearbyen vil påvirke markedet på Svalbard.

For besøkende til Longyearbyen som ankommer med fly og overnatter før eller i etterkant av ekspedisjonsreise, så ser departementet problemstillingen knyttet til at disse gjestene i utgangspunktet både må betale besøksbidrag knyttet til overnatting og reiseavgiften. Eventuelle refusjonsordninger eller unntak for disse tilfellene må vurderes opp mot økte administrative kostnader.

Ifølge Visit Svalbard vil dette gjelde for om lag 6 500 besøkende. Overnattingsavgiften er på moderate 3 pst., og for de fleste vil det være snakk om kun én overnatting i Longyearbyen før eller etter ekspedisjonsreise, altså et besøksbidrag på om lag 60 kroner. For ekspedisjonsreiseturister med én overnatting i Longyearbyen vil det samlede besøksbidraget utgjøre om lag 210 kroner, tilsvarende som besøksbidrag knyttet til tre overnattinger i Longyearbyen.

Innkrevingsmodell av besøksbidrag i form av en prosentsats på overnatting kan motvirke reiselivets mål om forlenget oppholdstid i Longyearbyen. Samtidig vil en prosentvis avgift hensynta sesongvariasjonene og være i tråd med ønsket om mer helårlig aktivitet.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1-1 Formål

Første ledd fastsetter lovens formål, som er å bidra til finansieringen av reiselivsrelaterte fellesgoder gjennom et besøksbidrag i form av avgift.

I *annet og tredje ledd* er det presisert hvilke reiselivsrelaterte fellesgoder loven omfatter.

Annet ledd slår fast at de reiselivsrelaterte fellesgodene som kan finansieres av besøksbidraget, er tjenester, natur og kulturmiljøer, infrastruktur, bygninger, og andre elementer, der bruken av eller behovet for disse øker vesentlig med antall besøkende.

Tredje ledd slår fast at de reiselivsrelaterte fellesgodene som kan finansieres av besøksbidrag for Longyearbyen, er offentlig infrastruktur og offentlige tjenester som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen, og andre tjenester for reiselivet.

Angivelsen av de reiselivsrelaterte fellesgodene i *annet og tredje ledd* forutsetter en bredere forståelse av fellesgoder enn det som er vanlig innenfor økonomifaget. Dette for å fange opp at det er ulike behov som avgiften med rimelighet bør kunne finansiere. Imidlertid er begrepet i *annet ledd* avgrenset av at det må være tale om goder der bruken eller behovet for disse i vesentlig grad øker med antall besøkende.

Til § 1-2 Lovens anvendelse på Svalbard

Paragrafen slår fast at § 1-1 første og tredje ledd, §§ 2-3 til 2-10 og § 4-1 også gjelder for Longyearbyen, men slik at Kongen kan gi forskrift om de tilpasningene som er nødvendig av hensyn til de stedlige forholdene, jf. § 3-1.

Til § 2-1 Adgangen til å fastsette en kommunal overnattingsavgift

Paragrafen angir kommunenes adgang til å innføre en overnattingsavgift.

Første ledd fastsetter at den enkelte kommune ved kommunestyret ved forskrift kan beslutte å innføre en ordning med kommunal overnattingsavgift for å oppnå formålet i § 1-1. At kompetansen

til å innføre overnattingsavgift ligger til den enkelte kommune ved kommunestyret, er ikke til hinder for at flere kommuner kan inngå samarbeid om finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder. Kommunelovens regler for interkommunalt samarbeid gjelder for slikt samarbeid.

I *annet ledd* slås det fast at dersom kommunen velger å innføre en overnattingsavgift, skal denne gjelde i hele kommunen. Det er dermed ikke adgang til å innføre overnattingsavgift for kun deler av kommunen.

I *tredje ledd* slås det fast at det er kommunen ved kommunestyret som har kompetanse til å treffe vedtak om hvilke måneder avgiften skal gjelde. Dette innebærer at kommunene kan justere avgiften etter sesong. Kommunene har imidlertid kun frihet til å velge mellom å ha en overnattingsavgift på 3 pst. eller ikke.

Fjerde ledd angir at avgiften gjelder utleie av rom, leilighet, hytte, hus, grunn mv. på hoteller, hotellskip, campingplasser, bobilparker, vandrerhjem, i gjestehavner for fritidsbåter og annen overnattingsvirksomhet, herunder privat utleie utenom næring, der kunden disponerer overnattingsstedet mellom kl. 24.00 og 6.00 og under 30 dager sammenhengende. For utleie utenom næring gjelder samme avgrensning som skatteretten legger til grunn for virksomhetsgrensen ved utleie av bolig og fritidsbolig.

Det er behov for enkelte avgrensninger av begrepet *annen overnattingsvirksomhet*. Avgrensning mot utleie til boligformål ivaretas ved presiseringen i lovforslaget om at det dreier seg om kortidsutleie. Vilåret om kortidsutleie medfører også at sesongplasser på campingplasser faller utenfor avgiftsplikten. Derimot inngår husbåter i begrepet *annen overnattingsvirksomhet* dersom det er tale om kortidsutleie. Øvrige avgrensninger følger av § 2-3, se merknader til denne paragrafen.

Femte ledd fastsetter at avgiftsplikten oppstår når overnattingen påbegynnes. Det medfører at dersom en bestilling av overnatting avbestilles, og det allerede er krevd inn overnattingsavgift, skal avgiften refunderes. Dette gjelder uavhengig av om den som har bestilt, har krav på tilbake-

betaling av vederlaget for selve overnattings-tjenesten.

I *sjette ledd* slås det fast at avgiften skal spesifiseres i salgsdokumentasjonen for tjenesten den knyttes til. Dette gjelder også for utleiende som ikke er bokføringspliktige, men det gjelder ikke noen spesielle formkrav til salgsdokumentasjonen for disse.

Til § 2-2 Plan for bruk av inntektene fra overnattingsavgiften

I § 1-1 annet ledd defineres hva inntektene fra overnattingsavgiften kan brukes til.

I § 2-2 stilles ytterlige krav til kommunene om å legge til rette for å involvere berørt næringsliv og bidra til åpenhet om hva kommunene vil bruke inntektene til.

I *første ledd* stilles det opp et krav om at kommuner som innfører overnattingsavgift, skal utarbeide en plan for bruken av inntektene fra avgiften.

I *annet ledd* slås det fast at kommunen skal legge til rette for at berørt næringsliv får komme med innspill til planen. Bestemmelsen endrer ikke at det er kommunen som er tillagt kompetansen til å fatte beslutningen om hva midlene skal benyttes til.

Til § 2-3 Fritak fra overnattingsavgift

Første ledd slår fast at plikten til å svare overnattingsavgift ikke gjelder overnatting på passasjerskip i transitt eller andre sammenlignbare overnattingssteder.

Annet ledd slår fast at departementet i forskrift kan fastsette andre fritak fra overnattingsavgift.

Til § 2-4 Beregningsgrunnlag

Paragrafen angir beregningsgrunnlaget for overnattingsavgiften. *Første ledd* angir at overnattingsavgiften beregnes som et prosentvist påslag på 3 pst. av betalt vederlag for overnattingen, eksklusive merverdiavgift. Det er følgelig ikke noen kommunal valgfrihet med hensyn til prosentsatsen; den kan ikke settes høyere eller lavere enn 3 pst.

Overnattingsavgiften knytter seg til selve overnattings-tjenesten. Det skal ikke betales overnattingsavgift for tilleggstenester som overnattingssteder tilbyr, herunder frokost og andre måltider eller tilvalgsmuligheter som for eksempel tilgang til spaanlegg. Tjenester som er en naturlig del av overnattingsproduktet, og som ikke kan avtales

vekk, for eksempel vask av et hotellrom, inngår i avgiftsgrunnlaget. For privat kortidsutleie av overnattingssteder, skal det ikke betales overnattingsavgift av utvask av utleieobjektet, dersom dette er en tilleggsteneste det er valgfritt for kunden å benytte seg av. Dersom det beregnes et påslag i prisen på overnattings-tjenesten for strømforbruk, skal denne utgiften inngå i avgiftsgrunnlaget.

I *annet ledd* slås det fast at besøksbidraget kan settes som et fast beløp for Longyearbyen. Det er i utgangspunktet aktuelt for besøksbidrag knyttet til cruise.

Til § 2-5 Avgiften

Paragrafen angir hvem som har plikt til å beregne, kreve inn og betale avgift, hvor ofte de avgiftspliktige skal betale inn avgiften og frister for betaling til kommunen.

Første ledd inneholder hovedregelen om hvem som skal betale avgiften. Det er den som mot betaling omsetter overnattingssteder, som er forpliktet til å beregne, kreve inn fra kunden og betale overnattingsavgift til kommunen hvor overnattingen finner sted. Vilåret om at vederlaget skal være i form av betaling, det vil si penger, medfører at boligbytte og uttak av overnattings-tjeneste av eier uten noen form for betaling ikke omfattes av avgiftsplikten.

Vedtaksformen for overnattingsavgift, det vil si plikten til å beregne, kreve inn og betale, er forskrift, jf. § 2-1 første ledd. Forskrift er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Kommunen kjenner ikke alle som er avgiftspliktige, og det er derfor ikke praktisk at vedtaksformen er et enkeltvedtak som skal forhåndsvarsles etter forvaltningsloven § 16. Når vedtaksformen er forskrift, innebærer det at de avgiftspliktige av eget initiativ skal rapportere og betale overnattingsavgiften til de fastsatte frister. Dette gjelder også den som er ansvarlig etter § 2-5 annet ledd, se nedenfor.

Annet ledd fastsetter et unntak fra hovedregelen etter første ledd. Hvis en tilbyder som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, benytter en annen til å formidle tjenesten og kreve inn vederlaget for seg, er formidleren ansvarlig overfor kommunen. Om virksomheten etter merverdiavgiftsloven § 2-1 er registreringspliktig i Merverdiavgiftsregisteret, er ikke avgjørende. Det avgjørende er om virksomheten faktisk er registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Avgrensningen

innebærer at tredjepartsansvaret omfatter tilfeller der privatpersoner er utleier (ikke-næringsmessig virksomhet) i tillegg til virksomhetene som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret. I slike tilfeller er tredjeparter forpliktet til å beregne, kreve inn og betale overnattingsavgiften til kommunen hvor overnattningen finner sted.

Ved bestemmelser om periodisering og frister for betaling av avgiften i tredje til femte ledd skilles det mellom merverdiavgiftspliktige og andre.

I *tredje ledd* slås det fast at virksomheter som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, skal beregne og betale avgiften for de samme periodene og med de samme betalingsfristene som gjelder for skattemelding for merverdiavgift (merverdiavgiftsmeldingen).

I *fjerde ledd* slås det fast at virksomheter som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, skal beregne og betale avgiften for ett kalenderår, og frist for betaling er 10. mars i det påfølgende året.

I *femte ledd* slås det fast at fjerde ledd gjelder tilsvarende for tilbydere som leier ut bolig, sekundærbolig eller fritidseiendom utenom næring

Sjette ledd gir departementet hjemmel til i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om ansvaret etter annet ledd.

Til § 2-6 Innkrevingsmyndighet

Paragrafen fastsetter at kommunen er innkrevingsmyndighet. Se merknader til § 2-9.

Til § 2-7 Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt

Første ledd første punktum fastsetter at den avgiftspliktige på forespørsel skal gi kommunen de opplysningene som er nødvendige for å kontrollere grunnlaget for beregning, innkreving og betaling av avgiften. I *annet punktum* slås det fast at kommunen kan sette frist for å gi opplysninger og at fristen ikke skal være kortere enn fire uker.

Annet ledd fastsetter at skattemyndighetenes taushetsplikt, jf. skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd, ikke er til hinder for at kommunen til bruk i sitt arbeid med innkreving og kontroll av overnattingsavgiften kan motta opplysninger fra skattemyndighetene om hvilke skattytere som har hatt inntekter fra overnattingstjenester i kommunen, hvor stor inntekt fra overnattingstjenester i kommunen som er rapportert fra den enkelte skattyter og eventuelt fra et formidlingsselskap som skattyteren har benyttet seg av, og adressene for de enkelte utleide enheter.

Skattemyndighetenes adgang til å dele informasjon vil imidlertid også avhenge av hvilke ram-

mer for taushetsplikten som mottatt informasjon fra ulike kilder setter. For eksempel kan internasjonale konvensjoner sette begrensninger for hvilken informasjon som kan deles.

Til § 2-8 Tvangsmulkt

Første ledd fastsetter at hvis den avgiftspliktige ikke oppfyller pliktene etter § 2-5 eller § 2-7 første ledd, kan kommunen ilegge den avgiftspliktige en daglig, løpende tvangsmulkt. *Annet punktum* fastsetter en øvre grense for hva kommunen kan sette som tvangsmulkt: Tvangsmulkt kan ikke settes høyere enn fem ganger rettsgebyret per dag. *Annet ledd* gir kommunen hjemmel til å gi forskrift om nivået på og utmåling av tvangsmulkten.

Det følger av forvaltningsloven § 51 tredje ledd at forvaltningsorganet, i dette tilfellet, kommunen, i særlige tilfeller kan redusere eller frafalle påløpt mulkt. Videre følger det av forvaltningsloven § 51 annet ledd annet punktum at tvangsmulkt ikke påløper dersom etterlevelse blir umulig, og årsaken til dette ikke ligger hos den ansvarlige.

Til § 2-9 Klage og betalingsutsettelse

Plikt til å betale overnattingsavgift følger av vedtak i form av forskrift, jf. merknader til § 2-5 første ledd. Dersom kommunen fatter vedtak om overnattingsavgift som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, vil det være et enkeltvedtak. Enkeltvedtaket kan tenkes der det har vært uenighet om hvorvidt noen er omfattet av avgiftsplikten, eller det kan være knyttet til oppfølging av kontrollvirksomhet. Ved enkeltvedtak er det klageadgang. *Første ledd* slår fast at for klage på enkeltvedtak om overnattingsavgift gjelder forvaltningslovens regler.

Annet ledd slår fast at klage på vedtak ikke gir oppsettende virkning for betaling av avgiftskravet. Overnattingsavgiften skal ytes til fastsatt tid og med de summene som følger av vedtaket, selv om vedtaket er påklaget eller det er reist søksmål om vedtaket.

Tredje ledd slår fast at kommunen i særlige tilfeller kan gi betalingsutsettelse. I kommunen sin vurdering av hvilke særlige tilfeller som skal kunne gi betalingsutsettelse, bør det sentrale vurderingsmomentet være om det finnes et reelt behov for å få utsatt betalingen av overnattingsavgiften. Det vil gjerne dreie seg om økonomiske forhold hos den som er skyldig overnattingsavgiften, men det kan også tenkes andre tilfeller som kan gi grunnlag for betalingsutsettelse.

Til § 2-10 Forfalt avgift og forsinkelsesrenter

Første ledd første punktum slår fast at forfalt overnattingsavgift er tvangsfullbyrdelsesloven grunnlag for utlegg.

Namsmyndighet for innkreving følger av forslaget til endring i tvangsfullbyrdelsesloven i Prop. 37 L (2024–2025) *Lov om innkreving av statlige krav mv. (innkrevingsloven) og endringer i tvangsfullbyrdelsesloven*, se merknader til § 4-2. Dette medfører at kommunene skal ha særnamsmyndighet etter skattebetalingsloven, det vil si at kommunene selv skal kunne beslutte utleggspant og utleggstrekk og trenger ikke beslutning av alminnelig namsmann. Videre skal de kunne motregne i til gode-skatt.

Annet ledd slår fast at det skal betales rente etter forsinkelsesrenteloven ved forsinket betaling. Forsinkelsesrenteloven regulerer i utgangspunktet kun privatrettslige krav, men får anvendelse på offentligrettslige krav der det tas inn en bestemmelse om det i den aktuelle lov.

Til § 2-11 Offentliggjøring

Første ledd angir en plikt for kommunen til å melde vedtak om fastsettelse av forskrift om overnattingsavgift etter § 2-1. Vedtaket skal meldes til departementet, eller til det organ som departementet har utpekt til å motta slike meldinger.

Annet ledd slår fast at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om publiseringen og ikrafttredelse for avgiften. Departementet kan delegere ansvaret for publisering av avgiftssatsene. Videre kan departementet blant annet sette frister for når kommunen må melde inn vedtak for kommende kalenderår. Dette gjelder ved vedtak om å innføre avgiften og ved endringer i avgiften.

Til § 3-1 Besøksbidrag for Longyearbyen

Bestemmelsen gir hjemmel for en forskrift om betaling av besøksbidrag for besøkende til Longyearbyen. Forskriften vil mer utførlig regulere innretningen på besøksbidraget. Bestemmelsen fastsetter også at formålet med besøksavgiften er å bidra til å finansiere offentlig infrastruktur og offentlige tjenester som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen, og andre tjenester for reiselivet.

Til § 4-1 Ikrafttredelse

Første ledd slår fast at loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer og bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

Denne adgangen omfatter også den foreslåtte endringen i tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14, hvor ikrafttredelsen må koordineres med endringene i tvangsfullbyrdelsesloven som er foreslått i Prop. 37 L (2024–2025), herunder den gradvise ikrafttredelsen for bestemte grupper skyldere med videre. Se nærmere omtale av behovet for dette i Prop. 37 L (2024–2025) kapittel 36 og merknader til innkrevingsloven § 40. Se også merknader til § 2-10 og § 4-2.

I *annet ledd* gis det derfor hjemmel for at departementet i forskrift kan gi overgangsbestemmelser om ikrafttredelse.

Lovens ikrafttredelse må ses i sammenheng med de kommunale forskrifter som skal utarbeides med hjemmel i lov om besøksbidrag. Dato for ikrafttredelse må ta hensyn til at løsninger for rapportering og betaling, både hos de avgiftspliktige og kommunene, er på plass. Loven må være i kraft før de kommunale forskriftene fastsettes. Departementet legger til grunn at kommunene ikke innfører overnattingsavgift før kommunens egne systemer er på plass. Departementet legger til grunn at leieavtaler om korttidsovernatting som inngås før kommunal forskrift er vedtatt og publisert, unntas.

I *tredje ledd* er det en bestemmelse for det tilfellet at det i en overgangsperiode kan oppstå tilfeller der besøksbidrag og tvangsmulkt skal tvangsinnføres før tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 kommer til anvendelse. Det slås fast at inntil endringen i tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 kommer til anvendelse, kan besøksbidrag kreves inn av kommunen etter reglene for innkreving av skatt.

Til § 4-2 Endringer i tvangsfullbyrdelsesloven

I Prop. 37 L (2024–2025) foreslås at det angis i tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 hvilke krav kommunen har særnamskompetanse til å inndrive. Bestemmelsen samler og viderefører hjemlene til å utøve kommunal særnamskompetanse som i dag følger av spredte henvisninger i sektorlovgivningen. Ny bokstav f i tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 slår fast at kommunen også skal ha særnamskompetanse til å inndrive krav om besøksbidrag og tvangsmulkt etter besøksbidragloven.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
lov om besøksbidrag.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om besøksbidrag (besøksbidragsloven) i samsvar med et
vedlagt forslag.

Forslag

til lov om besøksbidrag (besøksbidragsloven)

Kapittel 1. Formål og virkeområde

§ 1-1 *Formål*

(1) Lovens formål er å bidra til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder gjennom besøksbidrag i form av avgift.

(2) Reiselsrelaterte fellesgoder som kan finansieres av besøksbidrag, er tjenester, natur og kulturmiljøer, infrastruktur, bygninger, og andre elementer, der bruken av eller behovet for disse øker vesentlig med antall besøkende.

(3) Reiselsrelaterte fellesgoder som kan finansieres av besøksbidrag for Longyearbyen, er offentlig infrastruktur og offentlige tjenester som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen, og andre tjenester for reiselivet.

§ 1-2 *Lovens anvendelse på Svalbard*

Lovens § 1-1 første og tredje ledd, §§ 2-3 til 2-10 og § 4-1 gjelder også for Longyearbyen. Kongen kan gi forskrift om de tilpasningene som er nødvendig av hensyn til de stedlige forholdene, jf. § 3-1.

Kapittel 2. Overnattingsavgift

§ 2-1 *Adgangen til å fastsette en kommunal overnattingsavgift*

(1) Kommunen ved kommunestyret kan gi forskrift om overnattingsavgift for å oppnå formålet i § 1-1.

(2) Avgiften skal gjelde for hele kommunen.

(3) Kommunen ved kommunestyret kan gi forskrift om hvilke måneder i året overnattingsavgiften skal gjelde.

(4) Avgiften gjelder utleie av rom, leilighet, hytte, hus, grunn mv. på hoteller, hotellskip, campingplasser, bobilparker, vandrerhjem, i gjestehavner for fritidsbåter og annen overnattingsvirksomhet, herunder privat utleie utenom næring, der kunden disponerer overnattingsstedet mellom kl. 24.00 og 6.00 og under 30 dager sammenhengende.

(5) Avgiftsplikten oppstår når overnattingen begynner.

(6) Avgiften skal spesifiseres i salgsdokumentasjonen for tjenesten den knyttes til.

§ 2-2 *Plan for bruk av inntektene fra overnattingsavgiften*

(1) Kommunen skal utarbeide en plan for bruken av inntektene fra avgiften i tråd med formålet i § 1-1.

(2) Kommunen skal legge til rette for at berørt næringsliv får komme med innspill til planen.

§ 2-3 *Fritak fra overnattingsavgift*

(1) Det skal ikke ilegges avgift for overnatting på passasjerskip i transitt eller andre sammenlignbare overnattingstjenester.

(2) Departementet kan i forskrift fastsette andre fritak fra avgiften.

§ 2-4 *Beregningsgrunnlag*

(1) Den kommunale overnattingsavgiften skal beregnes som et prosentvist påslag på 3 prosent av vederlaget som betales for overnattingen, eksklusive merverdiavgift.

(2) For Longyearbyen kan besøksbidraget settes som et fast beløp.

§ 2-5 *Avgiften*

(1) Den som mot betaling omsetter tjenesten som avgiften beregnes av, skal beregne, kreve inn fra kunden og betale avgiften til kommunen hvor overnattingen finner sted.

(2) Hvis en tilbyder som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, benytter en annen til å formidle tjenesten og kreve inn vederlaget for seg, er formidleren ansvarlig overfor kommunen.

(3) Virksomheter som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, skal beregne og betale avgiften for de samme periodene og med de samme betalingsfristene som gjelder for skattemeldingen for merverdiavgift.

(4) Virksomheter som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, skal beregne og betale overnattingsavgiften for ett kalenderår. Betalingsfristen er 10. mars det påfølgende året.

(5) Fjerde ledd gjelder tilsvarende for tilbydere som leier ut bolig, sekundærbolig eller fritidseiendom utenom næring.

(6) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om ansvaret etter annet ledd.

§ 2-6 Innkreivingsmyndighet

Kommunen er innkreivingsmyndighet.

§ 2-7 Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt

(1) Den avgiftspliktige skal på forespørsel gi kommunen de opplysningene som er nødvendige for å kontrollere grunnlaget for beregning, innkreving og betaling av avgiften. Kommunen kan sette en frist for å gi opplysninger etter første punktum. Fristen skal ikke være kortere enn fire uker.

(2) Skattemyndighetenes taushetsplikt etter skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd er ikke til hinder for at kommunen til bruk i sitt arbeid med innkreving og kontroll av overnattingsavgiften kan motta opplysninger fra skattemyndighetene om:

- a) hvilke skattytere som har hatt inntekter fra overnattingstjenester i kommunen
- b) hvor stor inntekt fra slike tjenester som er rapportert fra en skattyter og et formidlings-selskap som skattyteren har benyttet seg av
- c) adressene til hver av skattyterens utleide enheter.

§ 2-8 Tvangsmulkt

(1) Hvis den avgiftspliktige ikke oppfyller pliktene etter § 2-5 eller § 2-7 første ledd, kan kommunen illegge den avgiftspliktige en daglig, løpende tvangsmulkt. Tvangsmulkt kan ikke settes høyere enn fem ganger rettsgebyret per dag.

(2) Kommunen kan gi forskrift om nivået på og utmåling av tvangsmulkten.

§ 2-9 Klage og betalingsutsettelse

(1) Enkeltvedtak om overnattingsavgift kan påklages etter reglene i forvaltningsloven.

(2) Overnattingsavgiften skal ytes til fastsatt tid og med de summene som følger av vedtaket, selv om vedtaket er påklaget eller det er reist søksmål om vedtaket.

(3) Kommunen kan i særlige tilfeller gi betalingsutsettelse.

§ 2-10 Forfalt avgift og forsinkelsesrenter

(1) Forfalt overnattingsavgift er tvangsgrunnlag for utlegg.

(2) Ved forsinket betaling av avgiften til kommunen skal den avgiftspliktige betale rente etter forsinkelsesrenteloven.

§ 2-11 Offentliggjøring

(1) Kommunen skal uten ugrunnet opphold melde kommunestyrets vedtak om fastsettelse av forskrift om overnattingsavgift etter § 2-1 til departementet.

(2) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om offentliggjøring og ikrafttredelse av avgiften.

Kapittel 3. Besøksbidrag for Longyearbyen**§ 3-1 Besøksbidrag for Longyearbyen**

(1) Kongen skal gi forskrift om besøksbidrag for Longyearbyen. Besøksbidraget skal betales som en avgift for omsetning av overnatting i Longyearbyen, og som avgift for hver passasjer som går i land fra eller går ombord i konvensjonelle cruiseskip og ekspedisjonscruiseskip i Longyearbyen.

(2) Besøksbidraget skal finansiere offentlig infrastruktur og offentlige tjenester som er en forutsetning for reiselivsaktivitet i Longyearbyen, og andre tjenester for reiselivet.

Kapittel 4. Sluttbestemmelser**§ 4-1 Ikrafttredelse**

(1) Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

(2) Departementet kan i forskrift gi overgangsbestemmelser om ikrafttredelse.

(3) Inntil endringen i § 4-2 av tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 kommer til anvendelse, kan besøksbidrag kreves inn av kommunen etter reglene for innkreving av skatt.

§ 4-2 Endringer i tvangsfullbyrdelsesloven

Fra den tid Kongen bestemmer, gjøres følgende endringer i lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse: § 2-14 ny bokstav f skal lyde:

f. besøksbidrag og tvangsmulkt etter besøksbidragsloven

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2025

