

Høringsnotat

om forslag til lov om besøksbidrag

Innhold

Sammendrag	4
Del 1 – Overnattingsavgift	5
1. Bakgrunn og hovedinnhold	6
1.1 Overordnet om forslaget	6
1.2 Overnattingsmarkedet	9
1.3 Ordninger i andre land	16
2. Gjeldende rett – begrensninger og muligheter.....	17
2.1 Muligheter innenfor gjeldende regelverk	17
2.2 Andre rettslige rammer	19
3. Formålet med kommunal overnattingsavgift.....	23
3.1 Innledning.....	23
3.2 Fellesgodefinansiering.....	23
3.3 Hva er formålet – styre turiststrømmer eller finansiere fellesgoder?.....	25
3.4 Hva skal overnattingsavgiften benyttes til?	25
4. Kommunal ordning.....	27
4.1 Stedlig virkeområde	27
4.2 Samarbeid mellom kommuner	28
5. Lovregulering av besøksbidrag for overnatting.....	30
5.1 Innledning.....	30
5.2 Formålsbestemmelser, virkeområde og definisjoner	30
5.3 Myndighet til å etablere overnattingsavgift.....	31
5.4 Plikt til å svare avgift til kommunen	32
5.5 Beregningsgrunnlaget.....	36
5.6 Nærmere om innkreving og rapportering.....	40
5.7 Tredjepartsansvaret.....	44
6. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	48
6.1 Innledning.....	48
6.2 Kommunene	48
6.3 Overnattingsgjestene.....	52
6.4 Overnattingsbransjen.....	54
6.5 Plattformsselskapene	58
6.6 Skatteetaten	59
Del 2 – Besøksbidrag i Longyearbyen.....	60
7. Innledning	61

8.	Bakgrunn.....	62
8.1	Gjeldende rett.....	63
9.	Nærmere om forslaget til lovbestemmelse om besøksbidrag.....	65
9.1	Formål	65
9.2	Virkeområde	65
9.3	Besøksbidrag ved overnatting i Longyearbyen.....	65
9.4	Besøksbidrag ved ilandstigning/ombordstigning i Longyearbyen	66
9.5	Nivå og beregning av besøksbidraget.....	66
9.6	Innkrevning av besøksbidraget	67
9.7	Forvaltning og fordeling av inntektene	68
10.	Kontroll og sanksjoner.....	68
11.	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget	68
11.1	Konsekvenser for staten og Longyearbyen lokalstyre	68
11.2	Konsekvenser for de tilreisende og reiselivsnæringen	69
	Del 3 Forslag til lov om besøksbidrag.....	70
	Referanser	74
	Vedlegg.....	76
A1.	Tabell: Kommunene, befolkning og antall overnattinger	76
A2.	Tabell: Kommunene, hotellenes losjioversetning	85
A3.	Tabell: Kommunene, losjioversetning ved privat korttidsutleie.....	88
A4.	Definisjoner av begreper i overnattingsstatistikken	97

Sammendrag

Nærings- og fiskeridepartementet og Justis og beredskapsdepartementet hører med dette forslag til ny lov om besøksbidrag.

I del 1 av høringsnotatet foreslår Nærings- og fiskeridepartementet en lovhjemmel som gir kommunene adgang til å kreve inn besøksbidrag i form av en overnattingsavgift.

Regjeringen følger med dette opp Hurdalsplattformens ambisjon innenfor reiselivspolitikken om å gi kommuner mulighet til å innføre et besøksbidrag og 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).

Dette er første fase av regjeringens besøksbidragsprosjekt. I denne fasen hører departementet et lovforslag som gir kommunene mulighet til å kreve inn avgift fra overnattingstjenester. I tillegg ønsker departementet i høringen å synliggjøre mulighetsrommet kommunene i dag har til å kreve inn inntekter fra parkering og fra besøkende cruiseskip. I fase to vil departementet utrede et besøksbidrag fra cruisevirksomhet, med mål om å innføre dette.

Løsningen som departementet foreslår, innebærer at inntektene fra avgiften i sin helhet går til den respektive kommune og må benyttes til reiselivsrelaterte fellesgoder. Overnattingsavgiften defineres som en avgift som pålegges den som tilbyr overnatting mot betaling. Formålet med å gi kommunene handlingsrom til å innføre en kommunal overnattingsavgift, er å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder.

Ordningen med overnattingsavgift foreslås å være frivillig å innføre for kommunene. Departementet foreslår at det settes et øvre tak for avgiften på fem prosent av overnattingsprisen ekskl. merverdiavgift, men det er anledning til å sette et lavere nivå.

Dersom det legges en avgift på 3 pst. på all omsetning av overnattingstjenester, viser beregninger at det vil kunne utgjøre om lag 900 mill. kroner i samlet proveny.

I del 2 av høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet en lovhjemmel som gir Kongen mulighet til å innføre et besøksbidrag i Longyearbyen. Det foreslås en overnattingsavgift og en avgift på passasjerer som går i land fra eller går ombord i konvensjonelle cruiseskip og ekspedisjonscruiseskip i Longyearbyen. Det vil på et senere tidspunkt måtte utarbeides en forskrift som mer utførlig regulerer innretningen på besøksbidraget. Forskriften vil bli sendt på alminnelig høring.

Del 1 – Overnattingsavgift

1. Bakgrunn og hovedinnhold

1.1 Overordnet om forslaget

Innledning

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, og ikke gå ut over jordens tåleevne.

Utviklingen av reiselivet i Norge skal ta utgangspunkt i FNs bærekraftsmål og bidra til at Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser på klima- og miljøområdet. Regjeringen vil legge til rette for en reiselivsnæring som er konkurransedyktig, har stadig lavere klima- og miljøavtrykk, respekterer naturens og lokalsamfunnenes tålegrenser, og bidrar til lønnsomme helårsarbeidsplasser og attraktive reisemål over hele landet.

For noen lokalsamfunn er det krevende når det kommer mange tilreisende i høysesongen. Reiselivsnæringens fotavtrykk på naturen og klima er ikke uvesentlige. Departementet foreslår i denne høringen derfor å gi kommunen et nytt virkemiddel for å møte disse utfordringene. Forslaget er ment å øke kommunenes handlingsrom til å hente inn inntekter fra de som besøker kommunen for å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. Det finnes ulike måter å hente inn inntekter fra besøkende. Slike ordninger omtales ofte som besøksbidrag.

Besøksbidrag kan for eksempel innebære at besøkende må betale et påslag på en eller flere tjenester som overnatting, servering og opplevelser eller at de pålegges å betale en avgift knyttet til innreise til et geografisk avgrenset område. Formålet med besøksbidrag kan være å styre tilstrømningen av turister og/eller å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder.

Bakgrunn

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 2024-budsjettet.

På denne bakgrunn har regjeringen 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.

Mulige tiltak

Departementet har gått bredt ut og bedt om innspill til ulike pilotmodeller for besøksbidrag. I den forbindelse mottok Nærings- og fiskeridepartementet innspill fra flere kommuner. De ulike modellene er 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 vilkårparkering og boligsoneparkering. Videre kan det også være et handlingsrom for økte inntekter fra cruisevirksomhet gjennom utbytte fra kommunens havn, se nærmere om dette i punkt 2.1.

Spørsmålet om besøksbidrag har en inntektsside og en utgiftsside. Spørsmål som blant annet må besvares på inntektssiden er: hva det skal betales for, hvem skal betale, hvordan skal betalingskravet beregnes og inndrives, hvem skal administrere og kontrollere, hvilke sanksjonsmuligheter skal det være ved manglende betaling og hva er hjemmelsgrunnlag som angir rettslige rammer for etablering, gjennomføring og forvaltning? Utgiftssiden reiser spørsmål om hva midlene kan brukes til og hvem som kan beslutte reguleringer for å sikre at midlene brukes til fastsatte formål.

I første fase av regjeringens besøksbidragsprosjekt foreslår departementet å gi kommunene mulighet til å innføre en kommunal avgift for overnatting. Departementet vurderer at en overnattingsavgift er et relativt treffsikkert virkemiddel for å kreve inn inntekter fra besøkende og som i liten grad belaster lokalbefolkningen. Overnattingsavgift er den vanligste formen for besøksbidrag i Europa. En oversikt fra Reisemålsutvalget viser at 20 europeiske land hadde innført besøksbidrag fra overnattingstjenester.¹ Departementet vurderer videre at en overnattingsavgift kan innføres innenfor rammene av tjenesteloven, EØS-høringsloven og statsstøtteregelverket. Andre løsninger som er vurdert, knyttet til for eksempel transport og kryssing av landegrenser eller soneavgrensinger innad i et land, er trolig i strid med EØS-rettens prinsipper.

Privat utleievirksomhet har økt de siste årene som følge av enklere muligheter for utleie gjennom ulike former for formidlingstjenester. I enkelte byer, som for eksempel Tromsø, har det også vært en sterk vekst i direkteflyvninger fra utlandet, noe som har resultert i økt etterspørsel etter overnattingstjenester. Økt utleie av private overnattingssteder konkurrerer med hoteller og andre regulerte, kommersielle overnattingsvirksomheter. Når avgiften legges på ulike overnattingsformer innenfor et geografisk område, unngår vi at tiltaket bidrar til ulike konkurransevilkår og derigjennom en uønsket vridning mellom for eksempel hoteller og private utleiere innenfor dette området. Dersom overnattingsavgiften er moderat, er effekten for etterspørselen trolig begrenset samtidig som avgiften kan gi kommunen et bidrag til finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder.

¹ NOU 2023: 10 vedlegg 3, tabell 3

Departementet har vurdert nullalternativet. Det vil si å ikke innføre en lov som gir kommunene adgang til å innføre en kommunal overnattingsavgift. Etter departementets vurdering vil det innebære at flere kommuner vil ha et udekket finansieringsbehov til reiselivsrelaterte fellesgoder. Kommunene er i ulik grad berørt av utfordringer relatert til reiselivsnæringen, og det er i enkelte kommuner behov for å kunne møte utfordringene med målrettede tiltak. Departementets vurdering er at tiltaket er egnet til å møte finansieringsutfordringene som kommunene står overfor.

Generell, kommunal ordning

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. Dette gjelder også ved piloter. Departementet vurderer derfor at forsøk med piloter er mindre aktuelt enn om lovendringer ikke hadde vært nødvendig. Departementet vurderer videre at det derfor er hensiktsmessig å starte med å innføre en generell ordning som åpner for at alle kommuner kan innføre en kommunal overnattingsavgift.

Både nasjonale og kommunale ordninger er vurdert. Fordelen med nasjonale ordninger er at det i større grad er mulig å skape en helhetlig politikk uavhengig av kommunegrensene. Når departementet likevel har valgt å gå videre med en kommunal ordning, er det med bakgrunn i at ordningen skal være frivillig og besluttet lokalt. Det gir kommunen handlingsrom til å møte lokale reiselivsbehov med lokale løsninger. Forslaget om overnattingsavgift som departementet nå hører, vil ramme inn ordningen og definere et felles rammeverk for kommunene, med visse muligheter for lokal tilpasning.

Positive og negative sider ved forslaget

Det er utfordringer med kommunale ordninger, blant annet knyttet til ulik forvaltningspraksis mellom kommuner, og konkurransevridninger mellom næringsdrivende. En annen utfordring kan være at inntektene fra overnattingsavgiften ikke kommer i kommunen som har underfinansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder. En kommunal overnattingsavgift som legges på den som tilbyr overnatting mot betaling, vil trolig ha vesentlig større administrative kostnader enn en nasjonal ordning som kunne benyttet etablerte innkrevingssystemer og omfordelingsmekanismer. Departementets utredninger har ikke funnet grunnlag for å kreve inn en kommunal overnattingsavgift basert på eksisterende innrapporteringer fra næringsdrivende og privatpersoner. Det innebærer at det trolig må lages nye systemer for innkreving og kontroll, noe som vil medføre betydelige administrative kostnader.

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

For den som tilbyr overnatting mot betaling og kommunene som innfører ordningen, medfører forslaget økte administrative kostnader. Departementet har ved utformingen av forslaget vektlagt at reguleringen ikke skal være unødig administrativ byrdefull for tilbyderne av overnattingstjenester og kommunene, så langt det er mulig innenfor rammene av en kommunal avgift.

Forslaget innebærer i stor grad at de som avgiftslegges, ikke kan påvirke de lokale beslutningene. I hvor stor grad overnattingsavgiften vil påvirke prisen på overnattingstjenestene for kundene, avhenger blant annet av konkurransesituasjonen i markedet og etterspørselen. Overnattingsavgiften vil isolert sett trolig redusere tilbyderens kostnadmessige konkurranseevne.

Departementet er ikke kjent med at det finnes tilsvarende kommunale avgifter i Norge som kommunen krever inn fra både privatpersoner og virksomheter som har inntekter fra salg av tjenester. Kommunal overnattingsavgift kan bli ressurskrevende for kommunene å kreve inn og kontrollere. Ileggelse av avgift vil være et vedtak som kan påklages etter forvaltningslovens regler.² Kostnadene for klagebehandlingen dekkes av kommunen.

Kommunale avgifter av denne typen bidrar til ulike konkurranseforhold for de som tilbyr overnatting mot betaling i ulike kommuner og mindre forutsigbare rammevilkår. Videre innebærer forslaget forskjellsbehandling mellom bransjer. Det hører med i det samlede bildet at virksomhetene som tilbyr overnattingstjenester, har lav merverdiavgiftssats på 12 pst. En annen effekt er at avgiften kan bidra til at det overinvesteres i reiselivsrelaterte fellesgoder, da inntektene fra overnattingsavgiften kun skal gå til dette formålet.

1.2 Overnattingsmarkedet

Reiselivsnæringen består av ulike bransjer, og deles ofte inn i overnatting, servering, transport, opplevelser (kultur og aktiviteter) og formidling. Målt etter verdiskaping var fordelingen i 2018: transport 45 pst., servering 24 pst. overnatting 15 pst., opplevelser 12 pst. og formidling 4 pst. (Jacobsen og Iversen, 2019).

Norsk reiseliv har blitt en større eksportnæring det siste tiåret. Næringen har nylig 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 førpandeminivå i de fleste regioner og markeder. Overnattingsstatistikken til Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at veksten har fortsatt i 2024.³

² Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

³ SSB, tabell 13100 og tabell 14162

Markedet for overnatting i Norge

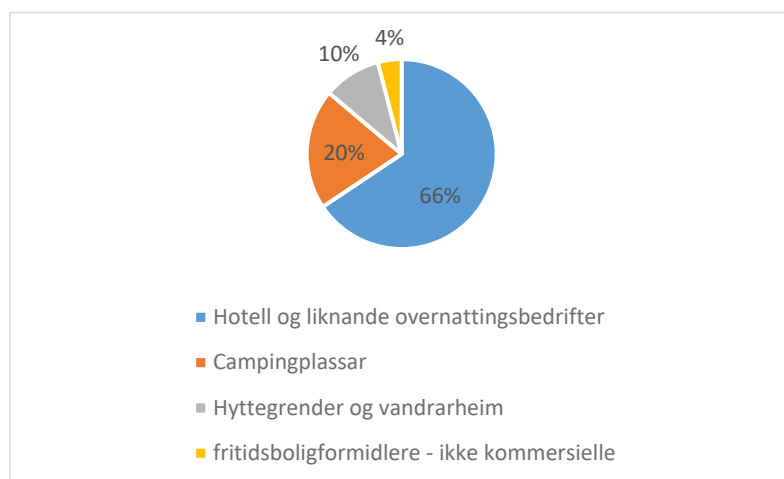
I 2024 var det over 4 000 overnattingsbedrifter i Norge, hvorav om lag 1 900 hadde ansatte, ifølge tall fra SSB.⁴ Overnattingsbedriftene finnes i hele landet, men har et tyngdepunkt i byene. I tillegg tilbys overnattingstjenester av privatpersoner, blant annet via ulike typer formidlingstjenester. Blant de største er Airbnb, Booking.com, Expedia og TripAdvisor.

Overnattingsstatistikk SSB - antall overnattinger

SSB kartlegger overnattingsmarkedet i Norge i en egen statistikk. Overnattingsstatistikken omfatter kommersielle overnattinger og overnattinger i private hus og hytter leid via norsk formidler (fritidsboligformidling). Én overnatting defineres som én person som overnatter én natt. Kommersielle overnattinger omfatter overnattinger på hoteller, pensjonater og moteller (heretter omtalt som hoteller), campingplasser, hyttegrender og vandrerhjem.⁵ Statistikken dekker overnattinger på inntil tre måneder. Tallene omfatter ikke overnatting formidlet via utenlandske formidlingsselskaper som Airbnb og liknende.

Figur 1.1 viser hvordan overnattingene fordeler seg på de ulike kategoriene i 2023. Hotellvirksomhet er størst med 66 pst., campingplasser 20 pst., hyttegrender og vandrerhjem 10 pst. og private fritidsboligformidlere 4 pst.

Figur 1.1 Overnattinger - fordeling etter type overnatting - 2023



Kilde: SSB, tabell 14163

I 2023 var det totalt 38,6 mill. overnattinger i Norge. Det var 37 mill. overnattinger ved kommersielle overnattingsvirksomheter,⁶ som var en økning på 2,5 pst. fra 2022. I den samme perioden var det en nedgang i norske overnattinger med 1,6 pst., mens de utenlandske økte med 13,5 pst. To av tre overnattinger var på hotell. Antallet utenlandske

⁴ SSB, tabell 0709

⁵ SSB, NACE-kode: 55.1, 55.2 og 55.3

⁶ SSB, tabell 14163

hotellovernattinger økte med 22 pst. fra 2022 til 2023 (Oyier, 2024). Det var ca. 1,6 mill. overnattinger i private fritidsbosteder leid via norsk formidler.⁷

De største hotellkjedene i Norge er Strawberry, Scandic Hotels, Thon Hotels og Radisson Hotel Group. Kjedehoteller retter seg i større grad mot forretningssegmentet enn mindre, uavhengige hoteller. Den gjennomsnittlige prisen for et hotellrom i Norge, var på rundt 1 500 kroner i august 2024.⁸ Det er store variasjoner i pris på virksomhetsnivå og mellom ulike steder av landet.

SSB utgir også månedlige tall for overnattinger som viser at veksten har fortsatt i 2024. Tabell 1.1 viser fordelingen mellom ulike typer overnattinger i august 2024 og endringen fra august 2023 til august 2024. I denne perioden var det en samlet vekst på 3,8 pst. Det var vekst innenfor alle typer overnattinger. Veksten var størst innenfor formidling av private fritidsboliger med 6,4 pst. og hoteller med 4,5 pst. I august 2024 stod nordmenn for 58 pst. av de totale overnattingene.

Tabell 1.1 Overnattinger, august 2024 og endringer fra august 2023 til august 2024

	August 2024			August 2023 – august 2024		
	Over- nattinger	Andel av overnattinger (prosent)		Endring i prosent		
	I alt	norske	uten- landske	I alt	norske	uten- landske
Overnattinger i alt	5 450 306	57,6	42,4	3,8	3,9	3,7
Kommersielle overnattingsbedrifter	5 270 260	58,7	41,3	3,7	3,4	4,1
Hotell og liknende overnattingsbedrifter	3 210 272	63,4	36,6	4,5	3,5	6,2
Campingplasser	1 527 470	54,6	45,4	2,7	3,5	1,8
Hyttegrender og vandrerhjem	532 518	41,7	58,3	1,8	2,3	1,5
Ikke-kommersielle overnattingsbedrifter						
Formidling av private fritidsboliger	180 046	26,8	73,2	6,4	42,6	-2,7

Kilde: SSB, tabell 13100 og 14162

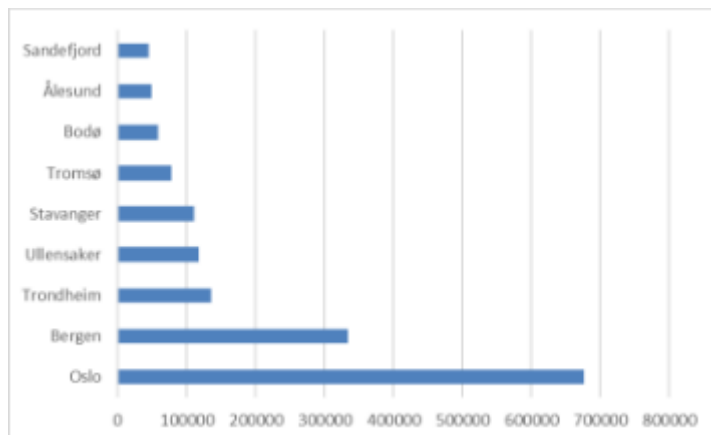
SSB har månedlige tall for overnattinger for kommuner med tidsserier fra januar 2024. Figur 1.2 viser antall kommersielle overnattinger på hoteller i august 2024 i de kommunene med flest overnattinger. Oslo har flest med 676 134 overnattinger, etterfulgt av Bergen som har omtrent halvparten så mange, og Trondheim med 135 523 overnattinger. Figur 1.3 viser

⁷ SSB, tabell 13100

⁸ SSB, tabell 14176

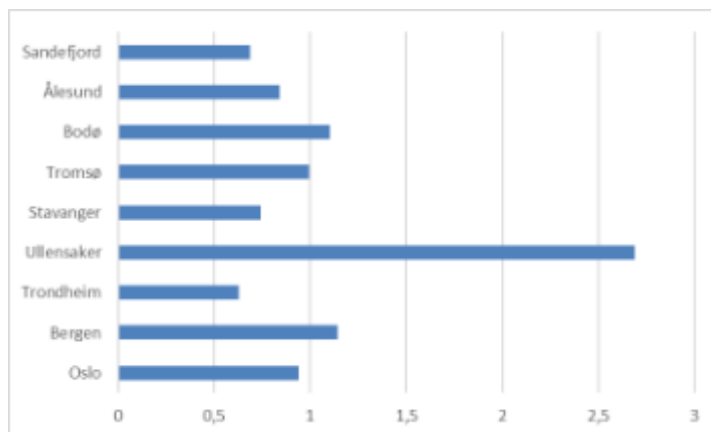
overnattinger for de samme kommunene fordelt på innbyggere i kommunene. Målt på denne måten, har Ullensaker kommune flest overnattinger etterfulgt av Bergen, Bodø og Tromsø.

Figur 1.2 Overnattinger – hotell og liknende overnattingsbedrifter – kommune – august 2024



Kilde: SSB, tabell 12894

Figur 1.3 Overnattinger - hotell og lignende overnattingsbedrifter - kommune - august 2024 - per innbygger



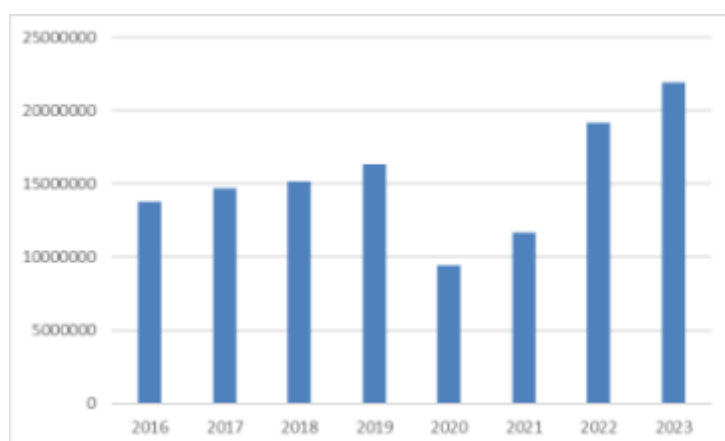
Kilde: SSB, tabell 11342 og tabell 12894

Overnattingsstatistikk SSB - omsetning

I overnattingsstatistikken publiseres det kun tall for omsetning for hoteller. Omsetningen fra hoteller (losjionsetning) var i 2023 på om lag 21,9 mrd. kroner.⁹ Med unntak av 2020 og 2021, viser figur 1.4 vekst i omsetningen fra 2016 til 2023 (nominelle tall).

⁹ SSB, tabell 14169. Losjionsetning ved hotellene er omsetning for overnattinger, ikke omsetning for eventuell servering, selv om for eksempel frokost ofte er inkludert i prisen for oppholdet.

Figur 1.4 Omsetning hotellvirksomhet (losjivirksomhet) i perioden 2016–2023. 1 000 kroner



Kilde: SSB, tabell 14169

Internasjonale formidlingstjenester og privat utleie

Overnatting formidlet av delingsplattformer

Overnattingsstatistikken til SSB som er omtalt ovenfor, omfatter ikke overnattinger formidlet via Airbnb og andre internasjonale delingsplattformer. Eksperimentell statistikk fra Eurostat viser imidlertid en kraftig økning i overnatting formidlet gjennom denne typen tjenester i Norge de siste årene. I 2022 ble det bestilt nesten 4,6 millioner overnattinger i norske hjem eller fritidsboliger gjennom delingsøkonomi-plattformene Airbnb, Booking.com, Expedia og TripAdvisor. Sammenliknet med 2019 var det en oppgang på 15 pst. (Aasestad, 2023).

Kortidsutleie - opplysninger fra Skatteetaten

Tabell 1.2 er innhentet fra Skatteetaten og viser inntekter fra kortidsutleie for personlige skattepliktige som er fastsatt i skatteoppgjøret.

Tabell 1.2. Kortidsutleie for personlige skattepliktige fastsatt i skatteoppgjøret, 2021–2023

Inntektsår	Antall personer	Brutto leieinntekter fra kortidsutleie
2021	14 845	807 057 944
2022	27 630	1 676 003 905
2023	38 550	2 298 671 593

Kilde: Skatteetaten

Tabellen viser en kraftig økning i omfanget i privat kortidsutleie fra 2021 til 2023, både i antall personer som leier ut og i inntekter. Tallene for 2021 er i stor grad påvirket av pandemien og tiltakene knyttet til reisebegrensninger som ble igangsatt i den forbindelse.

I tillegg mottar Skatteetaten informasjon direkte fra formidlingsselskapene. Fra inntektsåret 2020 har norske og utenlandske bedrifter som formidler utleie av fast eiendom i Norge, levert opplysninger om utleieforhold og utleieinntekter for korttids- og langtidsopphold (Aasestad og

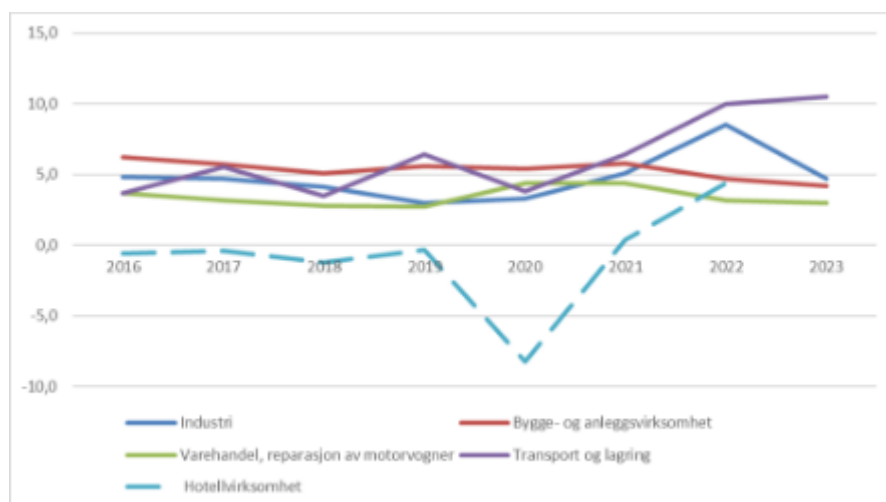
Kvile, 2021). Disse opplysningen viser også en kraftig vekst i kortidsutleie via plattformsselskaper i Norge fra 2021 til 2023. Tabell A3 i vedlegget viser formidlingsselskaperenes rapportering av utleieinntekter fra privat korttidsutleie i kommunene.

Lønnsomhet

Overnattingsbransjen har lav lønnsomhet sammenlignet med andre norske fastlandsnæringer. Det fremkommer blant annet ved å studere de gjennomsnittlige driftsmarginene over tid. Figur 1.5 viser utviklingen innenfor hotellvirksomhet i perioden 2016–2022, sammenlignet med industri, varehandel, bygg- og anleggsvirksomhet og transport. Driftsmarginen for hotellvirksomhet var negativ i perioden 2016–2020. I perioden 2021–2022, som må tolkes i lys av pandemien, var driftsmarginen positiv. Figur 1.6 viser at de gjennomsnittlige driftsmarginene for vandrerhjem/ferieleiligheter og campingplasser har vært positive i perioden 2016–2022.

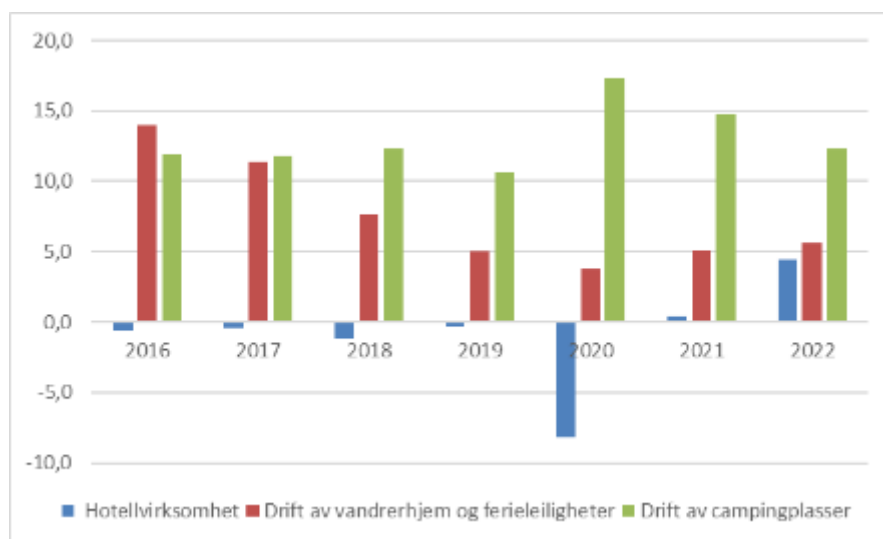
Den relativt sett lave lønnsomheten innenfor overnattingsbransjen skyldes blant annet sterk priskonkurranse i det globale reiselivsmarkedet, at næringen er arbeidsintensiv med begrensede skaleringsmuligheter og at mange bedrifter har store sesongvariasjoner der inntjeningen i hovedsak skjer i hovedsesongen, mens de faste kostnadene løper gjennom hele året.

Figur 1.5 Driftsmargin for enkelt næringer 2016–2023. Prosent.



Kilde: SSB, tabell 07371 og tabell 08165. Det foreligger ikke tall for hotellvirksomhet (NACE 55.1) for 2023.

Figur 1.6 Driftsmargin for hoteller, vandrerhjem/ferieleiligheter og campingplasser, 2016–2022. Prosent.

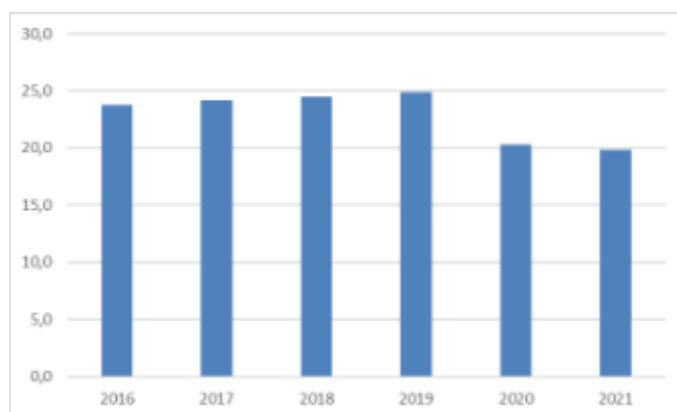


Kilde: SSB, tabell 08165.

Verdiskaping og sysselsetting – nasjonalregnskapstall

SSBs nasjonalregnskapstall for 2021 viser at overnattingsbransjen hadde 19 800 sysselsatte (årsverk) og en verdiskaping på 10 120 mill. kroner. I 2019, det siste året før pandemien, var sysselsettingen 24 900 årsverk og verdiskapingen i bransjen 14 246 mill. kroner.¹⁰ Figur 1.7 og figur 1.8 viser utviklingen i sysselsettingen og verdiskapingen fra 2016–2021.

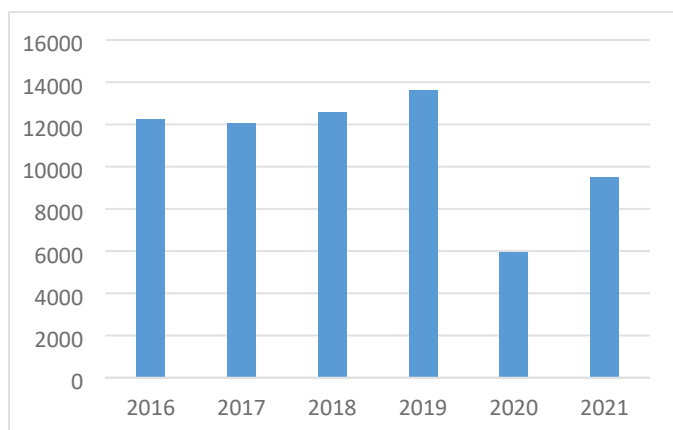
Figur 1.7 Overnattingsvirksomhet - Årsverk, heltidsekvivalenter, for lønnstakere og selvstendige (1 000 årsverk) 2016–2021



Kilde: SSB, tabell 09174

¹⁰ SSB, tabell 09170 og tabell 09174

Figur 1.8 Overnattingsvirksomhet - Bruttoprodukt i basisverdi. Faste 2015-priser (mill. kr)



Kilde: SSB, tabell 9170

Målt i antall sysselsatte (ikke årsverk), viser foreløpige tall fra SSB at det var 33 864 sysselsatte i 2023. I 2019 var det til sammenligning 36 225 sysselsatte.¹¹

1.3 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 EU-land, har 21 innført skatt på besøkende. Antallet har økt de siste ti årene. De fleste skattlegger etter antall overnattinger per person på bynivå. I tillegg er satsene ofte differensiert etter overnattingstype, og det gis rabatt eller fritak knyttet til alder og bosted.

De fleste av avgiftene har som en del av formålet, å styre turiststrømmer. Det kan dreie seg om et ønske om å spre de besøkende på tvers av områder, sesonger eller besøkssegmenter. Imidlertid viser undersøkelser at det kan være krevende å styre besøkende på denne måten (Group NAO, 2020, s. 4).

Ifølge en rapport fra OECD viser en økning av regenerative skatter (OECD, 2014). Disse skattene 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 besøkstallene på tross av innføringen av ulike former for besøksbidrag.

¹¹ SSB, tabell 12817

2. Gjeldende rett – begrensninger og muligheter

2.1 Muligheter innenfor gjeldende regelverk

Departementet vurderer at det for enkelte kommuner trolig kan være et uutnyttet handlingsrom innenfor dagens regelverk til å innhente ytterligere inntekter fra besøkende. Dette gjelder vilkårsparkering og kommunens adgang til å kreve inn parkeringsavgift ved friluftsområder. Videre omtales muligheten til å sette høyere havnevederlag. Gjennom høringsnotatet ønsker departementet å synliggjøre dette handlingsrommet.

Parkeringsregelverket

Vilkårsparkering

Vegtrafikkloven¹² § 8 og parkeringsforskriften¹³ 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, bl.a. til parkeringsområdene, skilting, betaling, kontrollsanksjon 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 bruk av inntekter. Det innebærer at kommuner, som tilbyr vilkårsparkering, kan øke prisene og øremerke sine parkeringsinntekter til særskilte formål, som for eksempel reiselivsrelaterte fellesgoder.

Boligsoneparkering

Parkeringsforskriften § 29 gir også kommunen mulighet til å etablere såkalt boligsoneparkering. Denne ordningen 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. Ordningen gir en mulighet til å tilby lokalbefolkningen og næringslivet lavere pris for parkering 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.

¹² Lov av 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)

¹³ Forskrift 18. mars nr. 260 om vilkårsparkering for allmennheten og håndheving av private parkeringsreguleringer

Friluftsloven § 14 – utvidelse av avgiftsnivået på parkering ved friluftsområder

Friluftsloven¹⁴ § 14 slår fast at det kan kreves 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. Bestemmelsen omfatter også parkeringsplasser ved friluftslivsområder. Bestemmelsen gir sterke begrensninger på adgangen for avgiftsinnkreving knyttet til slike områder. Inntekter fra slike parkeringsplasser kan imidlertid være et velegnet virkemiddel for å iverksette tiltak som krever finansiering i slike friluftsområder.

Som en oppfølging av stortingsmelding 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 f.eks. 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.

Havne- og farvannsloven – mulighet for utbytte fra kommunens havn

Havne- og farvannsloven¹⁵ 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. Hvilke gebyrer og avgifter som kan kreves inn og hva disse kan dekke, er konkret angitt i loven, jf. §§ 33–36.

Staten har mulighet til å innføre sikkerhetsavgift for å dekke statens kostnader ved å etablere og drifte sjøtrafikksentraler og losavgift for å dekke kostnader ved den statlige lostjenesten. Kommunen har mulighet til å innføre farvannsavgift for å dekke kommunens kostnader ved bestemte offentlige myndighetsoppgaver etter havne- og farvannsloven. Farvannsavgiften kan bare dekke de bestemte kostnadene som fremgår av bestemmelsen, og skal ikke overskride selvkost. Avgiften skal dermed ikke settes så høy at den gir et økonomisk overskudd som kommunen kan bruke til andre formål enn det bestemmelsen gir hjemmel til. Både de statlige sikkerhets- og losavgiftene og kommunal farvannsavgift er avgifter som skal dekke tiltak og myndighetsutøvelse for å ivareta fremkommelighet og sikkerhet i farvannet.

Det må skilles mellom avgifter og vederlag. Hvilke avgifter som kan kreves inn, og hva disse konkret kan dekke, er angitt i loven.

Vederlag kreves inn av havn eller operatører av havn, på privatrettslig grunnlag, som 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 kommune som havneeier bestemme at havnen skal kreve inn vederlag fra cruise fartøy som anløper havnen. Videre kan kommunen hente inntekter

¹⁴ Lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven)

¹⁵ Lov av 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

gjennom utbytte fra sin havn, jf. havne- og farvannsloven § 32 om forvaltning av kapital i kommunalt eide havner, og benytte midlene til å dekke andre offentlige utgifter.

2.2 Andre rettslige rammer

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

Allemannsretten

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 slik vi kjenner den i dag, lovfestet gjennom friluftsløven. Friluftsløven gir rett til både opphold, telting, bading, rasting, ferdsel og høsting i naturen på nærmere angitte vilkår. Friluftsløven gir også plikt til de som utøver rettigheter etter loven, til å opptre varsomt og hensynsfullt for ikke å volde skade eller ulempe for grunneiere og brukere eller påføre miljøet skade jf. § 11. Rettighetene etter loven begrenses ellers av annet regelverk, jf. friluftsløven § 19, som sier at annet regelverk kan sette allemannsretten til side. Friluftsløven § 15 gir kommunene mulighet til å gi lokale forskrifter om regulering av ferdsel på friluftslivsområder der ferdselen er stor, ut fra bl.a. hensyn til å opprettholde ro og orden, miljøhensyn mv. Bestemmelsen er ment å beskytte grunneiers interesser og beskytte naturgrunnlaget og miljøet, ikke for å regulere ferdsel av hensyn til sikkerhet.

Friluftsløven § 14 regulerer adgangen til å ta betalt for tilgang til friluftslivsområder. Bestemmelsen lyder:

«Ferdseisrett 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.»

Friluftsløven § 14 åpner altså for en begrenset adgang til å kreve betalt for tilgang til natur.

Allemannsretten og gratisprinsippet står sterkt i Norge. Det er tverrpolitisk enighet om at vi ikke ønsker brukerbetaling for å ferdes og oppholde oss i naturen. Ved Stortingets behandling av stortingsmeldingen om friluftsliv i 2016 (Meld. St. 18 (2015–2016)), var det bred tilslutning til dette prinsippet: Komiteen understreket der prinsippet om at ferdsel i naturen skal være gratis. I stortingsmeldingen blir det slått fast at friluftsløven i dag ikke gir adgang til å legge obligatorisk avgift på skiløyper, stier og lignende. Komiteen mente at dette prinsippet må videreføres, og at det ikke skal åpnes for en utvidelse av adgangen til å avgiftsbelegge ferdsel i utmark.

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. Da gir friluftsløven § 14 anledning for grunneieren til å ta betalt for adgang til området. Dette er med andre ord et snevert unntak fra gratisprinsippet som ellers gjelder 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 lovforarbeidene understreket at bestemmelsen ikke kan brukes for å ilegge avgift for bruk av stier og løyper.

Bestemmelsen setter flere begrensninger på fastsettelsen av en slik avgift.

For det første gjelder bestemmelsen kun «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 friluftslivet. Klima- og miljødepartementet har lagt til grunn 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 (1957) heter det at «Uttrykket «opparbeidet friluftsområde» omfatter etter tilhøva også parkeringsplass». Det samme er gjentatt i Ot.prp. nr. 27 (1995–1996): «Bestemmelsen gjelder også parkeringsplasser som er opparbeidet i forbindelse med friluftsområder».

Klima- og miljødepartementet har lagt til grunn 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 et overskudd fra drift av en parkeringsplass, til dekning av fellesgoder, utenfor selve parkeringsplassen.

Bestemmelsen gjelder også selv om området er regulert etter plan- og bygningsloven¹⁶, og selv om parkeringen drives med hjemmel i parkeringsforskriften. Friluftsløven § 14 og de begrensningene den setter, gjelder kun parkeringsplasser ved friluftsområder, ikke andre parkeringsplasser.

Rekkevidden av § 14 var blant annet behandlet i rettssaken om Nordkapplatået, 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 Nordkapplatået er å anse som utmark i henhold til friluftsløven, og at det ikke kan tas avgift uten løyve for ferdsel i slik utmark. Retten behandlet også forholdet mellom friluftsløven § 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.

¹⁶ Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

I NOU 2023: 10 (Leve og oppleve – Reisemål for en bærekraftig fremtid), diskuterte utvalget temaet lokal brukerbetaling og tok opp bruken av friluftsløven § 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. Det er likevel behov for flere klargjøringer i § 14, blant annet hva som ligger i «rimelig avgift» og «opparbeidet friluftsområde».

Fri bevegelighet i EØS

Norge er gjennom EØS-avtalen en del av EUs indre marked med fri flyt av varer, kapital, tjenester og personer. Dette er de fire friheter.

Departementet har vurdert forslaget i lys av statsstøtteregelverket. Forslaget innebærer at hver kommune gis kompetanse til å ilegge ev. overnattingsavgift, innkreving skjer av kommunen og det er opp til kommunen å vurdere de budsjettmessige konsekvensene av å ilegge dette. 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 iht. 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 ordningen vil være i tråd med støttereglene. Departementet vurderer også at forslaget til kommunal overnattingsavgift generelt vil være i tråd med tjenesteloven og EØS-høringsloven.

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. artikkel 36–39. EØS-avtalen artikkel 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.

Reisemålsutvalget viser i sin rapport til Eurovignette-direktivet (Europaparlaments- og Rådsdirektiv (EU) 2022/362) og fremhever at dette direktivet også kan begrense mulighetsrommet for å innføre en ordning med innkreving av veiavgifter fra bilister. Det vises her særskilt til kravet om at innkreving av bompenger og eller veibruksavgifter, også på andre veier enn de som inngår i den definerte norske delen av det transeuropeiske veinettet (TEN-T) heller ikke må innebære forskjellsbehandling mellom internasjonal og nasjonal trafikk. Dette for å forhindre konkurransevriddinger mellom operatørene. Slik ubegrunnet forskjellsbehandling mellom transportører lokalt og transportører fra EU/EØS-land kan også ha en side til statsstøtteregelverket.

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 2024.¹⁷ Det er nå til vurdering i Norge og de andre EFTA-landene om denne rettsakten skal innlemmes i EØS-avtalen og nasjonal lovgivning.

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 implementere effektiv og proporsjonal regulering av slike tjenester. Det følger av forordningens forale og bestemmelser at den ikke berører nasjonal lovregulering av administrering, innkreving, håndheving eller inndrivelse av skatter, toll og andre avgifter.

¹⁷ [Regulation - EU - 2024/1028 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

3. Formålet med kommunal overnattingsavgift

3.1 Innledning

Reiselivet i Norge er i stor grad sesongbasert, med store sesongvariasjoner i besøksstrømmer. Fra 2005 til 2023 har antall overnattinger ved kommersielle virksomheter i Norge økt med om lag 41 pst. Fallet i pandemiårene 2020 og 2021 er nå innhentet. Antall overnattinger i 2023 er høyere enn i 2019.¹⁸ Enkelte reisemål har for mange besøkende på samme tid, periodevis eller totalt sett. På enkelte 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. Flere arbeider underbygger behovet for å få på plass en løsning for finansiering av fellesgoder. Blant disse er *Nasjonal reiselivsstrategi 2030* (Innovasjon Norge, 2021), Reisemålsutvalgets rapport (NOU 2023: 10) og *Veikart for reiselivsnæringen* (Nærings- og fiskeridepartementet, 2024).

På den annen side skaper reiselivsnæringen aktivitet i lokalmiljøet som gir grunnlag for bosetting, og derigjennom skatteinntekter mv. 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 friluftsansjoner har i økende grad etterlyst nye modeller for finansiering av fellesgoder og til å styre besøksstrømmene.

Formålet med å gi kommunene handlingsrom til å innføre en kommunal overnattingsavgift, er å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. Dette gir kommunen et større handlingsrom til å utvikle et mer bærekraftig reiseliv.

3.2 Fellesgodefinansiering

Hva er reiselivsrelaterte fellesgoder?

Fellesgoder er kjennetegnet ved at flere kan benytte seg av godet samtidig uten at det reduserer verdien for andre, eller at godet blir brukt opp. De er også kjennetegnet ved at det ikke er mulig å forhindre noen i å benytte seg av godet.

Reiselivsnæringen i Norge er avhengig av tilgang til natur- og kulturattraksjoner fordi det ofte er grunnen til at de besøkende kommer – enten fra andre steder i Norge eller fra andre land. Samtidig vil overbelastning forringe fellesgodene og gi utfordringer med tanke på forvaltning, organisering, regulering og finansiering. Manglende finansiering til etablering, drift og vedlikehold av fellesgoder kan svekke fellesgodenes verdi for lokalbefolkningen, de besøkende og næringslivet.

I praksis er det vanskelig å finne rene fellesgoder. For eksempel er et naturområde et fellesgode dersom det er få folk i området. Kommer det så mange mennesker at det begynner å bli rivalisering om plassen, er imidlertid ikke naturområdet lenger et rent

¹⁸ SSB tabell 08401 og 14162.

fellesgode. I høringsnotatet benytter departementet begrepet reiselivsrelaterte fellesgoder. Departementet legger i denne høringen til grunn en bredere forståelse av fellesgoder enn det som vanligvis gjøres innenfor økonomifaget, jf. eksemplene under.

Det er flere årsaker til at det er et behov for å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. Økt reiseaktivitet kan føre til et behov for mer midler til produksjon og vedlikehold av infrastruktur som tilgjengeliggjør natur- og kulturgodene. Utfordringene kan knytte seg til manglende kapasitet på offentlige toaletter og søppelhåndtering og muligheter til å tilrettelegge turområder.

Det kan også være behov for å finansiere infrastruktur som bidrar til økt sikkerhet i fjellområder og reduserer behovet for redningsaksjoner og til tiltak for å ivareta natur- og kulturgodenes kvalitet. I den forbindelse er tiltak for å minimere forurensing, overforbruk og andre negative eksternaliteter av økt reiselivsaktivitet sentralt. Dette kan skje ved å legge til rette for at dyrelivet forstyrres minst mulig, ivareta rødlistede arter og beskytte hekkeområder i utsatte perioder av året eller gjennom tiltak for å bevare områder med urørt natur.

Reiselivsrelaterte fellesgoder er i denne sammenheng ikke ordinær, kommunal tjenesteproduksjon som kommunene, uavhengig av de besøkende til kommunen, er ansvarlig for å tilby sine innbyggere.

Mulig finansiering av fellesgoder

Det finnes ulike måter samfunnet kan finansiere fellesgoder på. Reisemålsutvalget har sett spesielt på fellesgoder i tilknytning til reiselivet. Utvalget bruker samme inndeling som Jakobsen og Iversen (2019) for mulige finansieringsløsninger i forbindelse med konkrete fellesgodeproblemer som reiselivsnæringen står overfor. De peker på følgende finansieringsløsninger:

- Frivillighet: Mange oppgaver knyttet til produksjon av reiselivsrelevante fellesgoder gjøres av frivillig sektor. For eksempel sørger Redningsselskapet og Røde Kors for sikkerhet til sjøs og til fjells. Videre sørger Den Norske Turistforening for merkede stier i fjellet, og Skiforeningen og andre for preparerte skiløyper.
- Offentlig finansiering: Det offentlige finansierer en rekke fellesgoder som reiselivet nyter godt av. En mulig løsning på fellesgodeproblematikken er derfor omprioritering av midler over statsbudsjettet til en ordning øremerket fellesgoder, eller direkte til kommunene.
- Brukerbetaling: Ulike former for brukerbetaling, slik som inngangsavgifter, bompenger, rushtidsavgift og parkeringsavgift, kan finansiere tilretteleggende infrastruktur og samtidig bidra til å redusere antall besøkende i det tidsrom der et gode er særlig belastet.
- Påslagsordninger (besøksbidrag i form av påslag eller avgifter): Frivillige eller obligatoriske påslagsordninger på ulike tjenester er innført i mange land. Slike ordninger innebærer at samtlige brukere av utvalgte tjenester betaler litt hver. Påslagsordninger kan være nasjonale, regionale eller lokale. Eksempler på påslagsordninger er overnattingsavgift, påslag på servering, cruisepassasjeravgift og flypassasjeravgift.

Utfordringer med finansiering av fellesgoder

Fellesgoder som naturområder, kulturelle og historiske attraksjoner, bymiljøer, osv. kan gi fordeler for besøkende og næringsutøvere, uavhengig av hva den enkelte er villig til å betale. Dette innebærer at det er en fare for at slike goder overforbrukes og at det underinvesteres i dem der det er aktuelt. Det er i dag tillatt å ta betalt for bruken av tjenester som for eksempel parkering, offentlige toaletter eller andre tilrettelagte fasiliteter ved reiselivsattraksjoner. For enkelte fellesgoder er det imidlertid ikke ønskelig eller praktisk mulig å kreve brukerbetaling.

3.3 Hva er formålet – styre turiststrømmer eller finansiere fellesgoder?

Utfordringene med å finansiere fellesgoder blir ofte omtalt i forbindelse med reisemål som har mange besøkende. Mange norske reisemål har imidlertid ikke utfordringer med overturisme, men har behov for flere besøkende for å øke lønnsomheten i næringen.

Problemstillingen kan deles i to ulike kategorier – ønsket om finansiering av utvikling, vedlikehold og drift av reiselivsrelaterte fellesgoder og behovet for besøksstyring gjennom tilrettelegging og prising. Dette er to ulike mål, som til dels krever ulike virkemidler og tilnærming.

Skal et besøksbidrag være et effektivt virkemiddel for å styre besøksstrømmer, må det trolig settes relativt høyt. Er målet å beskytte norsk natur og sårbare miljøer ved å redusere antall besøk, kan avgifter være et egnet virkemiddel. Økte priser vil isolert sett bidra til å redusere etterspørselen etter reiselivsproduktene. Hvor mye prisene må øke for å oppnå ønsket effekt, avhenger blant annet av konkurransesituasjonen i det aktuelle markedet.

Innspill departementet har mottatt viser at kommunene først og fremst ønsker besøksbidrag for å kunne finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. Dette ligger også til grunn for forslaget som departementet nå hører. I dette ligger det også en vurdering av hva som kan være et hensiktsmessig nivå på bidraget fra den besøkende. Departementet vurderer at en moderat sats på overnattingsavgiften vil ha færre skadelige vridningsmekanismer enn en høy sats, og samtidig kunne gi et bidrag til finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder. En slik modell vil imidlertid være mindre egnet til å styre turiststrømmer.

3.4 Hva skal overnattingsavgiften benyttes til?

Det er mulig å se for seg ulike modeller for hvilke formål som skal kunne finansieres av en kommunal overnattingsavgift. I sin enkleste form, er det kommunene selv som velger å innføre avgiften som beslutter hva inntekten skal benyttes til, innenfor et overordnet formål besluttet av Stortinget. Departementet foreslår at inntektene fra overnattingsavgiften skal gå til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder.

Reisemålsutvalget utredet en modell som la vekt på at finansiering av fellesgoder må sees i sammenheng med en plan for området eller destinasjonen. I NOU 2023: 10 *Leve og oppleve*, har Reisemålsutvalget gjennomgått og vurdert rammevilkårene for lokal reisemålsutvikling. Utvalget bygger på et verdigrunnlag der reiselivet bidrar til gode steder å bo, reiselivet må bidra til å løse bærekraftsutfordringene og til å nå mål om å spre besøk og

utvikle flere helårlige reisemål. Økt verdiskaping og lønnsomhet skal ikke nødvendigvis komme fra vekst i antall besøkende. Utvalget foreslår en ny modell for organiseringen av bærekraftige norske reisemål. Modellen består av følgende hovedelementer:

1. Det etableres en reisemålsledelse som er tilpasset lokale forhold og forankret i kommunene.
2. Reisemålsledelsen får i oppdrag å drive strategisk besøksforvaltning og håndtere utvikling og drift av fellesgoder på det enkelte reisemål basert på en bredt forankret besøksstrategi.
3. Arbeidet med reisemålsledelse, besøksforvaltning og fellesgoder finansieres gjennom et besøksbidrag som hentes inn nasjonalt, men som forvaltes regionalt og lokalt.

Bidraget 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 har valgt å ikke gå videre med Reisemålsutvalgets forslag om et nasjonalt besøksbidrag som samles inn på vei inn eller ut av landet. Dette skyldes blant annet de EØS-rettslige problemstillingene en slik ordning vil innebære, blant annet knyttet til de fire friheter, se kapittel 2. Elementer i modellen kan imidlertid ha overføringsverdi til en kommunal modell som departementet nå foreslår.

Departementet ser at ulike former for besøksstrategier, kan være et egnet virkemiddel for å synliggjøre og begrunne hvilke fellesgoder som skal finansieres. Det har imidlertid vært et premiss for forslaget om overnattingsavgift at det skal åpnes for lokale løsninger og at de lokale behovene skal være førende. Etter departementets syn bør det derfor være opp til den aktuelle kommunen om de ønsker å se avgiften i sammenheng med en besøksstrategi eller ikke.

4. Kommunal ordning

4.1 Stedlig virkeområde

Det stedlige virkeområdet for ordningen er kommunen der overnattingen skjer, ikke der overnattingsvirksomheten er registrert.

Inntektene fra overnattingsavgiften følger kommunegrensen, men de reiselivsrelaterte fellesgodene og behovet for å finansiere dem, følger ikke nødvendigvis kommunegrensene. Opplevelsene på dagtid kan foregå i en annen kommune enn der overnattingen skjer. Dette er en svakhet ved ordningen, som følger av retningsvalget om å foreslå en kommunal modell fremfor en nasjonal eller regional modell for overnattingsavgift.

Med en nasjonal eller regional modell ville en enklere kunne finne løsninger uavhengig av kommunegrensene. Det er også andre utfordringer med kommunale ordninger knyttet til ulik forvaltningspraksis mellom kommuner.

Når departementet likevel har valgt å gå videre med en kommunal ordning, er det med bakgrunn i at ordningen skal være frivillig og besluttet lokalt. Det er med andre ord lokaldemokratiet som skal bestemme om det vil innføre ordningen eller ikke. En nasjonal ordning ville ikke gitt denne friheten. Et annet poeng er at det heller ikke er alle kommuner som har underfinansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder, og derfor ikke har behov å innføre en slik avgift.

For næringslivet er det spesielt for virksomheter som opererer i ulike kommuner, en byrde å måtte forholde seg til ulike reguleringer i ulike kommuner. Kommunale ordninger kan også påvirke virksomhetenes investeringsbeslutninger, for eksempel hvor en velger å bygge et hotell eller ikke. Også på innkrevingssiden, vil en kommunal ordning by på særskilte utfordringer. Dette henger blant annet sammen med at kommunene ikke uten videre kan benytte seg av statlig infrastruktur for innkreving gjennom for eksempel Skatteetatens systemer.

Det er med andre ord gode grunner til at en bør 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 bidraget enklere og mindre ressurskrevende enn om kommunene ikke samarbeider.

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. kommuneloven¹⁹ § 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.

¹⁹ Lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

4.2 Samarbeid mellom kommuner

Departementet har vurdert to ulike modeller for kommunalt samarbeid om overnattingsavgift.

- a) Kommunene som samarbeider på reisemålet, kan frivillig fordele midler til tiltak over kommunegrenser.
- b) Kommunene som krever inn overnattingsavgift, pålegges å fordele penger mellom kommunene på reisemålet ut fra en fordelingsnøkkel vedtatt av kommunene.

Frivillig samarbeid

Selv om vedtak om og innkreving av overnattingsavgift skjer i en kommune, er det ikke noe i veien for at kommunen frivillig fordeler midlene (eller deler av midlene) til reiselivsrelaterte fellesgoder i andre kommuner. Kommunen som krever inn overnattingsavgift, kan fordele midler fra avgiftsinntektene til nabokommuner til interkommunale samarbeid, felles selskaper og andre aktører som arbeider med utvikling av reiselivsrelaterte fellesgoder.

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 er 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.

Pålagt samarbeid

Samtidig kan kommunene på et reisemål ha ulike interesser og syn på overnattingsavgift. Det kan gi grunnlag for uenigheter om en avgift i det hele tatt bør innføres og om hvordan midler fra avgiften skal fordeles.

Et alternativ til frivillig samarbeid om fordeling av inntektene fra overnattingsavgiften mellom kommuner, er et pålegg om fordeling. Dersom kommunene skal pålegges å fordele besøksbidraget mellom flere kommuner, må dette følge av lov. Det må fremkomme av loven hvilke vilkår som må være oppfylt for å pålegge en slik fordeling av inntektene fra overnattingsavgiften mellom de aktuelle kommunene. Det kan være krevende å definere vilkårene på en hensiktsmessig måte. Vilårene må i utgangspunktet innebære skønnsvurderinger, om blant annet hvilket omfang av bruk av reiselivsrelaterte fellesgoder i andre kommuner på reisemålet, som skal utløse krav til fordeling av avgiftsinntektene.

Det vil også være nødvendig å avgrense og definere hvilke kommuner som inngår i et reisemål, og om alle kommuner i et reisemål må innføre overnattingsavgift. Også ved et pålegg om at inntekter fra avgiften skal fordeles, legger departementet til grunn at kommunene skal være enige om fordelingen. En følge av at kommunene eventuelt ikke kommer til enighet, kan bli at det ikke vil være mulig for noen av kommunene å innføre en overnattingsavgift. Et pålegg om fordeling av overnattingsavgift mellom kommuner vil dermed i praksis gi de enkelte kommunene på et reisemål en «vetorett» mot innføring av overnattingsavgift på reisemålet, og én kommunes mulighet til å innføre overnattingsavgift vil kunne bli begrenset av andre kommuner.

Behovet for samarbeid, fordeling av byrder og inntekter og andre stedlige forhold vil variere fra område til område. Departementet vurderer 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 en 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.

5. Lovregulering av besøksbidrag for overnatting

5.1 Innledning

Etablering av en plikt til å betale besøksbidrag krever hjemmel i lov. I dette kapitlet drøftes og foreslås det en slik lovregulering av besøksbidrag, utformet som en overnattingsavgift, for overnattingsbransjen. Departementet foreslår at navn på loven skal være lov om besøksbidrag (besøksbidragsloven).

Innføring av overnattingsavgift krever at det tas stilling til en rekke elementer om hvordan ordningen skal utformes. Noen av disse enkeltelementene bør reguleres i loven, andre kan eventuelt tas inn i sentral forskrift til loven. Der det er valgfrihet for kommunene ved den nærmere utforming av enkelte bestemmelser, fastsettes disse bestemmelsene i lokale forskrifter.

5.2 Formålsbestemmelser, virkeområde og definisjoner

Lov om besøksbidrag skal etter forslaget gjelde for (1) overnattingstjenester på fastlandet og (2) overnattingstjenester og cruise-passasjerer i Longyearbyen. Departementet foreslår at disse to grunnlagene for besøksbidrag reguleres i hver sin del i loven, men at det gis en overordnet formålsbestemmelse. Lovens overordnende formålsbestemmelse bør være generell, slik at den åpner for at eventuelle andre grunnlag for besøksbidrag enkelt kan tas inn i loven på et senere tidspunkt. Forslaget til formålsbestemmelse er at loven skal legges til rette for at det kan innføres besøksbidrag på det norske fastland og i Longyearbyen. Besøksbidrag defineres som en betaling besøkende til et avgrenset geografisk område pålegges, for å finansiere bestemte formål.

Siden det er et klart skille mellom hvordan de to formene for besøksbidrag, dvs. på det norske fastlandet og i Longyearbyen, reguleres, er forslaget at det stedlige virkeområdet defineres slik: Loven gjelder på det norske fastland med unntak av lovens del III. For Svalbard gjelder loven med unntak av del II.²⁰ Departementet viser til § 1 i lovforslaget.

I tråd med dette bør også hvert av de to grunnlagene ha en innledende bestemmelse. I delen om overnatting på fastlandet, kommunal overnattingsavgift, er forslaget i § 2 at det slås fast at loven gir kommuner adgang til å ilegge overnattingsavgift for omsetning av overnattingstjenester i kommunen, til finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder. I samme paragraf slås det fast at det er kun kortidsutleie, det vil si overnattingstjenester der leieforholdet er kortere enn 30 dager sammenhengende, som omfattes.

Begrepene *overnattingsavgift*, *overnatting*, *reiselivsrelaterte fellesgoder* og *utleie utenom næring* gis en definisjon i § 3 i lovforslaget. Med overnattingsavgift menes en avgift til kommunen som pålegges den som tilbyr overnatting mot betaling, eller tredjepart som innkrever vederlag for denne, jmfør § 6 første ledd.

²⁰ Del II regulerer kommunal overnattingsavgift, mens del III regulerer besøksbidrag i Longyearbyen.

Med reiselivsrelaterte fellesgoder forstås 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. Departementet bemerker at definisjonen er relativt omfattende for å fange opp at det kan være ulike behov fra kommune til kommune som avgiften med rimelighet bør kunne finansiere. Likevel gir definisjonene etter departementets vurdering en nyttig innsnevring ved at det må være tale om goder der bruken i vesentlig grad øker med antall besøkende. Lovforslaget gir ikke noen ytterligere føringer for hva kommunen kan bruke avgiftsinntekten til.

Begrepet utleie utenom næring skal etter definisjonen i lovforslaget gis samme avgrensning som skatteretten legger til grunn for virksomhetsgrensen ved utleie av bolig og fritidsbolig. Hva som faller utenom næring, dvs. den nærmere avgrensning av virksomhetsbegrepet er ulovfestet og fastlegges ved en skjønnsmessig vurdering av flere momenter som følger av doms- og ligningspraksis og skatterettslig teori (Ot prp nr 86 (1997–98), s. 48).²¹

Med overnatting forstås at kunden disponerer utleieobjektet mellom kl. 24.00 og 6.00.

5.3 Myndighet til å etablere overnattingsavgift

Departementet foreslår, som diskutert i kapittel 4, at myndighet til å etablere overnattingsavgift legges til kommunen. 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 gjøres obligatorisk for alle kommuner å innkreve overnattingsavgift. Loven skal derfor gi kommunene rett, men ikke plikt, til å etablere overnattingsavgift for overnatting. Ordningen, inkludert de nærmere vilkårene for dette, skal etter forslaget nedfelles i forskrift, vedtatt av kommunestyret.

Departementet foreslår at kompetansen kun gis til å ilegge avgift for hele kommunen. Praktiske hensyn tilsier at det ikke gis anledning til å innføre overnattingsavgift i deler av kommunen. Kommunegrensen er klart definert. Skjønnsmessige vurderinger av hvor avgiftsgrensen skal gå innad i en kommune, kan gi vilkårlige utslag. Dersom kommunen ilegger avgift for deler av kommunen, kan dette også skape statsstøtterettslige problemer. For at slik delvis avgift ikke skal innebære selektiv støtte til de virksomheter som ikke ilegges avgift, må det kunne begrunnes i at de er i en annen faktisk og rettslig situasjon enn de som ilegges avgift. I tilfelle bør kriteriene for når avgift kan ilegges deler av kommunen, fastlegges i loven, for å sikre at det er slike forskjeller mellom avgiftssubjektene. Kravet om at vedtaket gjelder hele kommunen vil innebære at også deler av en kommune hvor besøkstrykket er lavt vil undergis samme krav. Departementet viser til § 4 første ledd i lovforslaget.

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, og kan

²¹ Se nærmere omtale i Skattedirektoratet (2024, punkt V-9-3.4.12).

gjøre avtaler om bruken av midlene. Kommunelovens regler for interkommunalt samarbeid gjelder for slikt samarbeid. Departementet viser til lovforslagets § 4 annet ledd.

5.4 Plikt til å svare avgift til kommunen

Avgiftssubjektet

Forslaget innebærer at den fysiske eller juridiske personen som mot betaling omsetter korttidsovernatting, pålegges avgiftsplikten. De som benytter seg av overnattingstjenesten er både private og næringsdrivende. Selv om overnattingsavgiften bæres av siste ledd i salgstransaksjonen, dvs. av overnattingsgjestene, vil det være upraktisk om både norske og utenlandske privatpersoner skulle beregne og betale avgiften selv. Det er etter departementets vurdering derfor den som driver overnattingsvirksomheten, som bør ha plikten til å beregne, innkreve og betale avgiften til kommunen, og dermed defineres som avgiftssubjektet. Samme prinsipp brukes for merverdiavgift til staten. Også denne avgiften bæres av siste ledd i transaksjonskjeden, men beregnes og betales av siste omsetningsledd.

Departementet foreslår imidlertid ett unntak for hvem som er avgiftssubjekt. Dersom den som omsetter overnattingstjenester 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. Departementet viser til nærmere omtale av tredjepartsansvaret i punkt 5.7.

Hvilke overnattingsgjester skal omfattes?

Skatter og avgifter innebærer ofte at private og næringsdrivende tilpasser seg for å minimere avgiftsgrunnlaget. I tillegg vil skatter og avgifter mer overordnet kunne påvirke etterspørsel, lønnsomhet og investeringsstrømmer. Dette omtales ofte som uheldige vridninger i aktørenes tilpasninger. I tråd med dette er utgangspunktet at alle som betaler for korttidsovernatting, bør betale overnattingsavgift.

Gitt formålet med overnattingsavgiften, finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder, bør avgiften ideelt sett bæres av de som bidrar til besøkstrykket på en destinasjon og som gjør bruk av de reiselivsrelaterte fellesgodene i området. Selv om det er mulig, er det lite praktisk å gjøre avgiftsinnkreving på overnatting direkte avhengig av formålet for de besøkende. Riktignok er det eksempler på dette fra andre land. Berlin hadde tidligere et system der man skilte mellom private reiser og forretningsreiser der de sistnevnte var fritatt for turistskatt ved hotellovernatting. Overnattingsvirksomheten måtte følgelig kontrollere fremlagt dokumentasjon om at det var tale om forretningsreise som skulle fritas for skatten, noe som medførte en administrativ kostnad.²² Fra april 2024 har Berlin avskaffet dette fritaket; nå må også forretningsreisende betale turistskatt (Visit Berlin, 2024).

Etter departementets vurdering bør avgiften bæres av alle besøkende enten formålet er ferie/fritid, yrke/forretning eller kurs/konferanse. En slik regel er forenkende for de som tilbyr

²² Dokumentasjon på at det var en forretningsreise kunne være at reisen var bestilt eller betalt av arbeidsgiver. Skriftlig bekreftelse fra arbeidsgiver eller gjesten kunne også være tilstrekkelig dokumentasjon.

overnattingstjenester. Selv om segmentet ferie/fritid trolig har størst forbruk av fellesgodene, vil det være innslag av slikt forbruk også i de andre overnattingssegmentene.

Hvilken type overnattingsvirksomhet skal omfattes?

Unntak for enkelte typer overnattingsvirksomhet er konkurransevidende og bidrar til mindre effektiv ressursbruk. Departementets forslag er at det ikke skal være noen fritak for enkelte typer overnattingsvirksomhet. Det betyr at både kommersielle overnattingsbedrifter og private utleierye av egen bolig innenfor et geografisk område, inkl. sekundær- og fritidsbolig, plikter å betale overnattingsavgift for sine gjester. Hovedgrupper innenfor kommersielle overnattingsbedrifter i offisiell statistikk er (1) hotellvirksomhet og lignende overnattingsvirksomhet, (2) campingplasser og (3) hyttegrender og vandrerrhjem.

Omfanget av privat utleie av overnatting er i mange kommuner betydelig.

Overnattingstjenesten som private tilbyr, er sammenlignbar og 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.

Forslaget er derfor at plikt til å betale overnattingsavgift gjelder alle som mot betaling omsetter kortidsovernatting, med mindre tredjepart har ansvaret som nevnt ovenfor. Departementet viser til lovforslaget § 5 første ledd.

Avgiften gjelder utleie av rom, leilighet, hytte, hus, grunn mv. på hoteller, hotellskip, fritidsbåter i gjestehavn, campingplasser, bobilparker, vandrerrhjem og annen overnattingsvirksomhet, herunder privat utleie utenom næring. Kortidsovernatting defineres på samme måte som for statistikkformål, det vil si at utleieperioden er mindre enn 30 dager sammenhengende.

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. I merverdiavgiftsretten er det gjort unntak for enkelte avgiftssubjekter i medhold av gjeldende unntak for henholdsvis undervisningstjenester, helsetjenester og sosiale tjenester. Departementets vurdering er at liknende unntak også bør gjelde for regelverket for overnattingsavgift. Noen eksempler på hva som ikke er ment å omfattes av overnattingsavgift, er (1) overnatting på leirskoler, (2) romutleie til elever på internatskoler, (3) pasienter og pårørende som overnatter på sykehushotell.²³ Forslag om overnattingsavgift gjelder heller ikke ved boligbytte. Departementet legger til grunn at omfanget av boligbytte er svært begrenset sammenlignet med overnattingstjenestene som omsettes mot betaling. Departementet vil komme tilbake til hvorvidt det er behov for å lov- eller forskriftsfeste unntakene som er beskrevet ovenfor. Departementet viser til § 5 annet ledd i lovforslaget.

²³ Enkelte tolkingsspørsmål knyttet til merverdiavgift på romutleie i hotellvirksomhet og lignende virksomhet er behandlet i Skattedirektoratet (2006).

Vi ber høringsinstansene om innspill til kriterier for slike avgrensninger.

Departementet foreslår at avgiftsplikten oppstår når overnattningen påbegynnes. Dersom en bestilling av 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 beløpet for overnattingstjenesten. Det må derfor etableres systemer for refusjon av avgift til bestiller i slike tilfeller. Departementet viser til lovforslaget § 5 tredje ledd.

Dokumentasjon av overnattingsavgiften

Etter departementets vurdering bør overnattingsavgiften som virksomheten legger på gjestenes regning spesifiseres av flere grunner. For gjesten må det fremgå hva som betales for selve overnattingstjenesten, om det er med eller uten merverdiavgift, og hva som er overnattingsavgift til kommunen. Innkreivingsmyndigheten har behov for å vite avgiftsgrunnlaget og beregnet avgift av kontrollhensyn. Virksomhetene har en egeninteresse med hensyn til økonomistyring og effektiv rapportering. Ved å ta en slik bestemmelse inn i loven følger det av bokføringsforskriften § 5-1-1 første ledd nr. 6 at avgift knyttet til transaksjon som kreves spesifisert i lov eller forskrift, skal fremgå av salgsdokumentasjonen. Bokføringsloven med forskrift²⁴ gjelder for bokføringspliktige, jf. bokføringsloven § 2. Departementet foreslår at et tilsvarende krav til salgsdokumentasjon også skal gjelde for private utleiery. Departementet viser til § 5 femte ledd i lovforslaget.

Merverdiavgiftsgrunnlaget

Ved omsetning av varer og tjenester, er det vederlaget som utgjør beregningsgrunnlaget for merverdiavgiften, jf. merverdiavgiftsloven § 4-1. Det følger videre av § 4-2 at i beregningsgrunnlaget inngår alle kostnader ved oppfyllelsen av avtalen, enten de inngår i vederlaget eller det kreves særskilt betaling, herunder bl.a. avgifter, gebyr og andre beløp som påløper ved levering av varer eller tjenester. Departementet legger til grunn at besøksbidraget vil følge hovedregelen i merverdiavgiftsloven, slik at besøksbidraget inngår i beregningsgrunnlaget for merverdiavgift.

Fritak for overnattingsavgift

Selv om det etter departementets vurdering bør være snevre grenser for fritak etter *type* overnatting utover det som er nevnt over, bør det vurderes om det er behov for spesielle tilpasninger for små aktører. Spørsmålet er hvorvidt de aller minste aktørene som driver privat korttidsutleie, bør fritas siden disse kan få uforholdsmessig store administrative kostnader knyttet til innkreving og rapportering av utleieinntekten. Da reglene om *skatteplikt* ved utleie ble endret fra og med inntektsåret 2018, ble lave utleieinntekter skjermet fra beskatning. Etter skatteloven²⁵ § 7-2 annet ledd gis det unntak for skatteplikt etter nærmere vilkår så lenge utleieinntekten fra egen bolig eller fritidsbolig ikke overstiger 10 000 kroner.²⁶

²⁴ Lov av 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven)

²⁵ Lov av 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)

²⁶ Bunnfradraget på 10 000 kroner gjelder for fritidsbolig som har vært delvis utleid eller utleid deler av året, mens for utleie av egen bolig er vilkåret at leieforholdet er kortere enn 30 dager. Skattefritaket gjelder

Regelen innebærer at det er et bunnfradrag ved skatteberegningen. Kun en andel av utleieinntekten som overstiger 10 000 kroner, beskattes.

Etter departementets vurdering er det grunn til å skjerme den samme gruppen utleiery, av de samme hensyn som ligger til grunn for skattefritaket. En mulig regel er derfor å fritta utleiery fra å kreve inn avgift så lenge samlet utleieinntekt er under terskelverdien som gjelder for skatteplikten etter skatteloven § 7-2 annet ledd. Det beregnes følgelig ikke avgift for de første besøkende, og avgiften skal heller ikke kreves inn i etterkant dersom utleieinntektene overstiger terskelverdien. Et slikt unntak for de minste aktørene medfører en viss konkurransevridning til ulempe for større virksomheter som skal kreve overnattingsavgift fra første krone. Terskelverdien for fritak er imidlertid etter departementets vurdering så lav at vridningseffektene neppe er av nevneverdig konkurransemessig betydning. Henviising til det aktuelle beløpet i skatteloven § 7-2 har to formål. Siden det er det samme hensynet som begrunner fritak for både overnattingsavgift og skatt, bør terskelverdi være lik i de to regelsettene. Ved å henvise til skatteloven vil beløpet automatisk justeres i besøksbidragsloven hvis det skjer endringer i skatteloven. Forslaget går derfor ut på at det ved privat utleie av egen bolig eller fritidseiendom ikke skal kreves inn overnattingsavgift så lenge samlet årlig leieinntekt er mindre enn terskelverdien for skattefritak etter skatteloven § 7-2 annet ledd. Departementet viser til § 7 første ledd i lovforslaget.

Dersom tredjepart, typisk plattformsselskaper, pålegges en plikt til å kreve inn og betale overnattingsavgift ved formidling av overnattingstjenester, i tråd med lovforslaget i § 6 første ledd, jf. drøftelsen i punkt 5.7 under alternativ B, kan denne bestemmelsen være vanskelig å håndtere. Hvis utleiery bruker flere formidlere, noe som er vanlig, vil formidlerne ikke vite om samlet omsetning overstiger terskelverdien, for tiden 10 000 kroner, og dermed heller ikke vite om det skal beregnes overnattingsavgift. Dersom tredjepart pålegges ovennevnte plikt, er en mulig løsning at bestemmelsen i lovforslaget § 7 første ledd utgår, dvs. at det skal beregnes overnattingsavgift fra første krone også for den aktuelle gruppen utleiery. Departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet etter høringsrunden.

Overnatting på passasjerskip i transitt faller ikke under lovens virkeområde. Departementet viser til lovforslagets § 7 annet ledd. Regjeringen vil komme tilbake til en vurdering av ev. besøksbidrag fra cruisevirksomhet.

ikke for utleieinntekt fra flermannsboliger og utleiehytter eller dersom utleie av egen bolig regnes som virksomhet, jf. skatteloven § 7-2 tredje ledd.

5.5 Beregningsgrunnlaget

Nærmere om utforming av overnattingsavgiften

Ved innføring av avgift på overnatting må beregningsgrunnlaget defineres. Det må tas stilling til nivået på avgiften, og hvorvidt nivået skal differensieres etter type overnatting. Videre er det et spørsmål om bestemmelser om dette skal tas inn i loven, og dermed sikre en viss enhetlig praksis mellom kommunene, eller om det overlates til den enkelte kommune å fastsette egne regler. Hensynet til selskaper som driver overnattingsvirksomhet i flere kommuner, og konkurransen mellom næringsdrivende i ulike kommuner, tilsier at det ikke bør være for stor kommunal variasjon. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig å lovfeste felles bestemmelser for alle kommuner.

Noen hensyn ved utforming av overnattingsavgift er: (1) Avgiften bør i størst mulig grad bæres av de som bidrar til besøkstrykket på en destinasjon og som gjør bruk av de reiselivsrelaterte fellesgodene i området. (2) Avgiftsgrunnlaget bør være klart definert og ikke gi rom for tolkningstvil eller tilpasninger. (3) Ordningen bør være enkel å håndtere for den som tilbyr overnatting mot betaling og for innkrevingsmyndigheten, dvs. kommunen. (4) Det bør også være enkelt å kontrollere at regelverket etterleves og at korrekt avgiftsbeløp er betalt.

Beregningsgrunnlaget – nominelt beløp eller et prosentvist påslag?

En rekke land eller byer har avgift på overnattingstjenester. Avgiftsgrunnlaget varierer en del. Tre vanlige beregningsgrunnlag er at avgiften per overnattingsdøgn utgjør (1) et nominelt beløp per person, (2) et nominelt beløp per rom eller (3) et prosentvist påslag på overnattingsprisen.

Oversikten til Reisemålsutvalget viser at det mest vanlige beregningsgrunnlaget i europeiske land er å sette avgiften til et nominelt beløp per person per overnattingsdøgn (NOU 2023:10, vedlegg 3, tabell 3.1). At avgiften pålegges per person som overnatter, kan begrunnes med at det er antall besøkende som utgjør besøkstrykket på en destinasjon. Et alternativt beregningsgrunnlag er at besøksbidraget settes til en prosentsats av overnattingsprisen ekskl. merverdiavgift. Nedenfor drøftes valg av beregningsgrunnlag i lys av blant annet om avgiften skal differensieres etter overnattingstype og hva avgiftsnivået bør være.

Bør overnattingsavgiften differensieres etter type overnatting?

Differensiering av avgiften etter type overnatting kan begrunnes med konkurranse- og fordelingseffekter. Ved vurdering av fordelingseffekter er det et premiss i dette tilfellet at grupper med lav kjøpekraft i større grad velger rimelige overnattingstilbud enn det høyinntektsgrupper gjør. Hvis avgiften gjøres avhengig av pris på overnattingstjenesten, vil avgiften reflektere fordelingshensyn som er vanlig å vektlegge i skattepolitikken.

Et utgangspunkt for denne type avgifter er at de ikke bør vri konkurransen mellom aktører i overnattingsbransjen, eller at slike effekter søkes minimert, se omtale i kapittel 1. Et mål på vridningseffekt er i hvilken grad avgiften endrer de relative prisene mellom ulike typer overnatting. For å illustrere, anta at overnatting på et hotell koster det dobbelte av overnatting på et vandrerhjem, dvs. den relative prisen for hotell sammenlignet med

vandrerhjem er 2:1. Et system med samme nominelle beløp i avgift, uavhengig av overnattingstype og priser, gir endringer i de relative prisene, der det dyreste alternativet relativt sett blir rimeligere etter innføring av avgift. Avgiften styrker i så fall konkurransekraften til det dyre alternativet på bekostning av overnattingssteder i lavere prisklasser. For å opprettholde den relative prisen etter innføring av avgift, må forholdet mellom de nominelle avgiftsbeløpene være det samme som prisforholdet var i utgangspunktet. I eksemplet ovenfor vil det si 2:1, altså hvis man avgiftslegger hotellovernatting med 50 kroner, må avgiften for vandrerhjem være 25 kroner for å opprettholde relativ pris. I praksis er det et stort spekter av priser mellom overnattingstyper og mellom overnattingstilbud innenfor samme type eller segment.

Hvis overnattingsavgiften derimot beregnes som et prosentvist påslag på prisen, påvirker avgiften ikke den relative prisforskjellen mellom overnattingsstedene. Avgiften differensieres i det tilfellet kontinuerlig med prisen. Overnattingstyper som camping og hotell, har normalt ulikt prisenivå. Så lenge det er prisforskjeller mellom leverandørene av overnattingstjenester, vil et prosentvist påslag ikke bare differensiere etter overnattingstype, men også innad i en overnattingsklasse, f.eks. mellom hoteller.

Vurderingen om overnattingsavgiften bør differensieres etter overnattingstype, er sammensatt. Dersom man legger vekt på et likebehandlingsprinsipp der brukerne av de reiselivsrelaterte fellesgodene skal bidra likt per overnattingsdøgn til finansiering av godene, er det liten grunn til å differensiere besøksbidraget etter overnattingstype. Legger man derimot vekt på fordelingshensyn eller hensynet til ikke å påvirke relative priser mellom overnattingssteder, er det grunn til å differensiere overnattingsavgiften.

Nivå på overnattingsavgiften og maksimal tillatt sats

Departementet mener det er viktig at avgiften settes på et moderat nivå, dvs. utgjøre en liten andel av reisebudsjettet slik at etterspørselen etter overnatting ikke påvirkes i særlig grad. Snevre rammer for å bli fritatt fra avgiften, bidrar til at overnattingsavgiften kan holdes relativt lavt og likevel gi en viss inntekt sammenlignet med en situasjon der mange er fritatt fra avgiftsplikten. Selv et moderat avgiftsnivå, kan gi betydelige inntekter til kommuner med mange besøkende. Et moderat nivå demper også eventuelle uheldige konkurranse- og fordelingseffekter som er omtalt ovenfor, og reduserer insentivet for avgiftsbegrunnede tilpasninger.

Overnattingsavgiften skal gå til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. Lokale behov for å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder varierer, noe som tilsier at kommunene gis frihet til selv å bestemme nivået på avgiften innenfor en ramme. Men for å sikre et *moderat* nivå bør det settes en maksimal sats eller beløp for overnattingsavgiften i lov eller forskrift. Eiendomsskatteloven²⁷ som hjemler kommunenes rett til utskrivning av eiendomsskatt, har et slikt system med kommunal valgfrihet mht. skattenivå innenfor et intervall angitt i promille av skattegrunnlaget.

²⁷ Lov av 06 juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane (eiendomsskattelova)

Dersom det skal settes et maksimalt nivå for tillatt overnattingsavgift som gjelder alle kommuner, er det mest hensiktsmessig at avgiften beregnes som et prosentvist påslag på overnattingspris. Da kan maksimal sats også settes som en prosent, slik som tilfellet er for eiendomsskatten. Å operere med maksimalt tillatt nominelt beløp for avgiften, ev. ulike maksimumsbeløp per type overnatting, kan vise seg upraktisk siden det er et stort spenn i overnattingspriser, og det kan ha uheldige konkurranse- eller fordelingsmessige virkninger, jf. diskusjon ovenfor om differensiering av avgiften.

Departementets vurdering av beregningsgrunnlaget

To alternativer for beregningsgrunnlaget er drøftet ovenfor; skal avgiften utgjøre et nominelt beløp per person eller et prosentvist påslag? Viktige motiver for å innføre overnattingsavgiften er dels at den besøkende skal betale for de eksterne kostnadene vedkommende påfører et område og dels at man lokalt skal kunne utvikle besøksdestinasjonene slik at kvaliteten på reiselivsproduktet øker. Gitt en slik begrunnelse for avgiften, ligger det nært å legge vekt på at den i størst mulig grad bør bæres av de som bidrar til besøkstrykket på en destinasjon og som gjør bruk av de reiselivsrelaterte fellesgodene i området. Det blir i så fall en form for brukerbetaling, selv om koblingen mellom «vederlag og ytelse» i de enkelte tilfeller kan være svak. Det vil åpenbart ikke være noe nøyaktig samsvar mellom overnattingsavgiften og det lokale fotavtrykket uansett hvilket beregningsgrunnlag som velges. Men prinsippet om at «bruker betaler» tilsier isolert at avgiften baseres på et nominelt beløp per person per overnattingsdøgn. Det gir en bedre balansering av kostnad og nytte som den enkelte besøkende har, sammenlignet med alternative beregningsgrunnlag.

Som nevnt er beregningsgrunnlaget *per person per døgn* mye brukt i andre land. Tradisjonelt har det vært hotellene som har vært ilagt krav om å kreve inn turistskatt eller «byskatt» på overnatting. Hotellene registrerer normalt antall gjester, blant annet pga. krav som HMS-regelverk stiller. Dersom alle typer overnattingsvirksomheter i en kommune skal omfattes av overnattingsavgift, melder det seg imidlertid en vesentlig motforestilling til å beregne avgiften per person. Et overordnet prinsipp er at beregningsgrunnlaget må baseres på informasjon som den avgiftspliktige har mulighet for å skaffe seg. Selv om beregningsgrunnlaget, per person per døgn, er klart definert, medfører ikke det at det er enkelt å anvende. Ved privat utleie via internett-baserte uteleieformidlere, er det utbredt at det ikke er noe fysisk møte mellom utleier og gjest.²⁸ Utleier har i en slik situasjon i liten grad mulighet for å kontrollere antallet som faktisk overnatter. Man må da basere seg på tillitsbasert rapportering fra gjesten som bestiller. Etterlevelsen av regelverket ved privat utleie kan derfor være utfordrende for den som leier ut.

Departementet vurderer det som uheldig å basere beregningsgrunnlaget på et tall – antall overnattingsgjester – som vanskelig lar seg fremskaffe og kontrollere for et viktig segment av avgiftspliktige utleiere og som følgelig heller ikke er mulig å kontrollere for innkrevingsmyndigheten. Departementet registrerer at det i nyere reguleringer av turistskatt, der man også inkluderer privat utleie via for eksempel *Airbnb*, er eksempler på at man velger

²⁸ Adgang til leilighet eller hytte kan for eksempel foregå ved at gjesten får en låsekode eller ved bruk av en appbasert løsning som åpner en elektronisk lås.

en prosentvis sats på overnattingsprisen. For eksempel har Berlin en prosentsats på fem, og Skottland har en sats på seks pst. I Amsterdam ble prosentsatsen i 2024 økt fra sju til 12,5 pst (City of Amsterdam, 2024).

Prosentvis sats påvirker ikke relative priser mellom ulike overnattingstilbud. Behovet for å sette en maksimal sats på avgiften for å sikre et moderat nivå tilsier også et prosentvist påslag. I samme retning trekker hensynet til at det skal være administrativt enkelt for de avgiftspliktige å håndtere ordningen. Dette gjelder spesielt de større regnskapspliktige virksomhetene som antas, som ledd i egen økonomistyring, å ha skilt ut avgiftspliktig omsetning etter merverdiavgiftsloven²⁹ § 5-5 første ledd.

Departementet foreslår at overnattingsavgiften settes til en prosentvis sats på overnattingsprisen ekskl. mva. Etter departementets vurdering bør rammene for avgiften fastsettes i loven slik at det ikke blir mye variasjon i kommunenes ordninger for overnattingsavgift. Forslaget er at maksimal sats ikke settes høyere enn fem pst. Dette er i tråd med et normalnivå internasjonalt. 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, punkt 6.7). I lys av dette vil en overnattingsavgift på inntil fem pst. etter departementets vurdering være en moderat avgift som ikke påvirker etterspørselen i særlig grad. De administrative kostnadene ved å inndrive avgiften setter en nedre ramme for nivået på overnattingsavgiften. Dersom avgiften settes høyere, vil den i økende grad kunne være vridende og påvirke etterspørselsforholdene i det aktuelle markedet. Etterspørselseffektene er nærmere drøftet i punkt 6.2.

Selv om regjeringens forslag innebærer en viss grad av valgfrihet for kommunene, kan forenklingshensyn tale mot dette. Departementet ber om innspill om det er hensiktsmessig med én felles sats for alle kommuner som velger å innføre overnattingsavgiften, og om hvilket nivå den bør ligge på. Departementet ber også om innspill til taket på satsen dersom et intervall velges.

Departementet har vurdert om det skal være adgang for kommunene til å differensiere satsen gjennom kalenderåret, f.eks. ved å ha lavere sats i lavsesong. Ut fra formålet med avgiften – å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder – er det ingen åpenbar grunn til slik differensiering. Det er kompliserende at satsen etter forslaget kan variere mellom kommuner. Hvis satsen i tillegg må justeres gjennom kalenderåret, øker behovet for tilpasninger, f.eks. i fagsystemene til virksomhetene. Differensierte satser vil også være mer krevende for kommunene, og eventuelt tredjepart, å administrere. Etter departementets vurdering bør det slås fast i loven at det ikke skal være adgang til differensiering av satsen gjennom kalenderåret.

Departementet viser til § 8, jf. § 5 fjerde ledd i lovforslaget.

²⁹ Lov av 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)

5.6 Nærmere om innkreving og rapportering

Når utløses plikt til overnattingsavgift og hvor ofte skal det betales?

Avgiftssubjektet er den som tilbyr korttidsovernatting mot betaling. Utleier har en selvstendig plikt til å betale avgiften, uavhengig av om vedkommende får dekt inn dette fra den besøkende. Overnattingstjenester kan betales forskuddsvis og etterskuddsvis. Etter forslaget oppstår avgiftsplikten når overnattingen påbegynnes.

Når det gjelder hvor ofte innkrevd avgift skal betales til kommunen, kan det være grunn til å skille mellom «store» og «små» aktører. Utgangspunktet er at kommunen skal motta og kunne disponere midlene fra avgiften innen rimelig tid. Dette må balanseres mot rapporteringsbyrden for næringslivet og private tilbydere; fortløpende innbetaling er ikke 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. Departementets forslag er at frekvens på rapportering og betaling av overnattingsavgiften tilpasses annen relevant rapportering og at det skilles mellom merverdiavgiftspliktige og andre.

For virksomheter som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, foreslår departementet at overnattingsavgiften betales samtidig med mva-meldingen (Skattemelding for merverdiavgift). For de fleste innebærer det betaling hver andre måned med mindre virksomheten har såkalt årstermin. Forslaget er at den samme periodisering av avgiftsgrunnlaget og betalingsfrister som gjelder ved merverdiavgiften, legges til grunn i besøksbidragsloven.³⁰

Virksomheter som ikke er merverdiavgiftspliktige pga. lav omsetning, og private utleiere, er omfattet av skatteplikt for utleiedriften. For disse gruppene vil det være små beløp som kreves inn i overnattingsavgift. For eksempel hvis omsetning for overnattingstjenesten (kortidsutleie av egen bolig) er 40 000 kroner utover et bunnfradrag på 10 000 kroner og overnattingsavgiften er på tre pst. av overnattingspris, vil innkrevd beløp utgjøre 1200 kroner i året. Den private utleievirksomheten av egen bolig eller sekundærbolig kan imidlertid for enkelte privatpersoner være av betydelig større karakter. 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 pga. lav omsetning, dvs. 10. mars etter inntektsåret. Departementet har i vurderingen også vektlagt at skatt på kortidsutleie fra private betales normalt året etter at inntektene kommer i forbindelse med skatteoppgjøret.

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 åpenbart en fordel. Det gir lavere administrative kostnader. Årstermin for merverdiavgift er forbeholdt

³⁰ Alminnelig skattleggingsperiode på to måneder for merverdiavgiften er regulert i skatteforvaltningsforskriften § 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.

små virksomheter der omsetningen ikke overstiger 1 million kroner. Departementet legger til grunn at motivet for å ha årstermin er å redusere de administrative kostnadene knyttet til de små virksomhetenes merverdiavgiftsmelding. Årstermin gir relativt sett en økonomisk fordel ved at man kan beholde besøksbidraget (og merverdiavgiften) hele året og først gjør opp for seg i neste kalenderår. Men i absolutte beløp vil nok rentefordelen for de store virksomhetene ved rapportering hver annen måned som oftest være større enn den er for de små ved årlig rapportering. Samme periodisering for rapportering, og tilhørende frister, som for merverdiavgiften begrunnes 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.

Departementet viser til § 9 annet, tredje og fjerde ledd i lovforslaget.

Innkrevingsmyndighet

Det pågår for tiden arbeid med å samle en rekke innkrevingsoppgaver i én lov der innkrevingsmyndigheten etter forslaget vil være en administrativ enhet som er en del av Skatteetaten. Dette omfatter også innkreving av skatt som skal fordeles mellom stat, kommune og fylkeskommune. For kommunale krav som er hjemlet i særlovgivningen, er innkrevingsmyndigheten imidlertid etter forslaget fortsatt lagt til kommunene. Siden det er regulering i særlov som er aktuelt for overnattingsavgift, antar departementet at det er kommunen som må være innkrevingsmyndighet for overnattingsavgiften. Departementet viser til § 9 første ledd i lovforslaget.

Bruk av opplysninger fra Skatteetaten om utleieryten utenom næring

For utleieryten utenom næring er inntekt fra overnattingstjenester skattepliktig, som omtalt i punkt 5.4. I utgangspunktet har kommunene ikke noen fullgod oversikt over hvem disse utleierne er. Skatteetaten har imidlertid relevant informasjon fra to kilder. Private utleieryter skal melde inn inntekten i forbindelse med skattemeldingen, og selskaper som formidler utleie, plikter å rapportere utleieinntektene som den enkelte skattyter har, til Skatteetaten.³¹

Den kommunale overnattingsavgiften vil normalt basere seg på den samme inntekten som rapporteres til Skatteetaten. Spørsmålet er om Skatteetaten kan dele identitet til utleierne og innrapportert inntekt med kommunene. Formålet med kommunenes bruk av informasjonen fra Skatteetaten er å kontrollere at overnattingsavgift betales.

Opplysninger om identitet til utleierne og innrapportert inntekt er opplysninger om «noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold» og følgelig underlagt lovbestemt taushetsplikt etter skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd. For at Skatteetaten skal kunne dele disse opplysningene, må det foreligge et rettslig grunnlag som fritar Skatteetaten fra taushetsplikten. Det aktuelle hjemmelsgrunnlaget for unntak i dette tilfellet er skatteforvaltningsloven § 3-3 om utlevering til offentlige myndigheter. Utlevering av opplysninger med hjemmel i skatteforvaltningsloven § 3-3, jf.

³¹ Etter skatteforvaltningsloven § 7-5 åttende ledd fremgår det at den som gjennom en digital formidlingstjeneste formidler tjenester og utleie av kapitalobjekter skal gi opplysninger om hva formidlingen gjelder og det som er betalt.

skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 første ledd, forutsetter at det foretas en forholdsmessighetsvurdering i hvert utleveringstilfelle. Dersom utleveringen skal skje i medhold av skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd, kan opplysningene utleveres uten at det er nødvendig å foreta en konkret forholdsmessighetsvurdering i hvert utleveringstilfelle. Etter departementets vurdering kan kommunene her omfattes av skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav a, ved at de har bruk for opplysningene i sitt arbeid med «andre avgifter».

Selv om vurderingen er at det foreligger hjemmel for utlevering på Skatteetatens hånd i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav a, kan det av hensyn til åpenhet og forutberegnelighet, likevel være grunn til å regulere kommunens innhentingsadgang særskilt i egen hjemmel på kommunens hånd.

På den bakgrunn foreslår departementet at det tas inn en hjemmel i lovforslaget der mer detaljerte regler om hvilke opplysninger kommunene kan innhente fra skattemyndighetene, fastsettes. Kommunen vil etter departementets vurdering ha behov for informasjon fra Skatteetaten om (1) hvilke skattytere som har hatt inntekter fra overnattingstjenester i kommunen, (2) hvor stor inntekt fra overnattingstjenester i kommunen som er rapportert fra den enkelte skattyter og eventuelt fra formidlingsselskaper som skattyteren benytter og (3) adresse for de enkelte utleide enheter. Departementet viser til § 10 andre ledd i lovforslaget.

Finansdepartementet har hatt på høring forslag om plikt for digitale plattformer til å gi opplysninger til skattemyndighetene, med frist for svar 1. oktober 2024. Bakgrunnen er OECDs internasjonale standard for automatisk utveksling av opplysninger om inntekter opptjent gjennom digitale plattformer, «Digital Platform Information» (DPI). Lovforslaget i høringsnotatet går ut på å gjennomføre OECD-standarder i norsk rett. For utleie av fast eiendom, inkludert korttidsutleie, innebærer forslaget noen forskjeller i hvilke opplysninger skattemyndighetene mottar sammenlignet med gjeldende rett. Blant annet vil skattemyndighetene ikke lenger motta opplysninger om tidspunktene for oppstart og avslutning av hvert utleieforhold. Det oppstår også særlige spørsmål knyttet til utlevering av opplysninger skattemyndighetene har mottatt fra utlandet.

Ovennevnte opplysninger fra Skatteetaten om den enkelte skattyter kan være opptil halvannet år gamle når de utleveres. Departementet legger derfor til grunn at kommunene primært bruker opplysningene til kontrollformål.

Forfalt overnattingsavgift

Skatter og avgifter skal betales innen en gitt forfallsdato, som ikke alltid sammenfaller med rapporteringsdato. Skattebetalingsloven³² og sektorlovgivningen, f.eks. eieendomsskattelova, 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 foreslår derfor at vanlige bestemmelser i sektorlovgivningen 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.

³² Lov av 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven)

Ved forsinket betaling er forslaget at forsinkelsesrentelovens³³ bestemmelser anvendes. Denne loven 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 viser til §§ 13 og 14 i lovforslaget.

Saksbehandlingsregler, klage og betalingsutsettelse.

Forvaltningsloven har bestemmelser om saksbehandling og klagebehandling som etter departementets vurdering, er tilstrekkelige til å gis anvendelse på besøksbidragsloven. Det foreslås derfor at forvaltningslovens regler for klagebehandling skal gjelde. Utskrivning av overnattingsavgift for den enkelte aktør er et enkeltvedtak. Etter forvaltningsloven § 28 første ledd kan vedtaket påklages av en part eller annen med rettslig interesse. Kommunene velger selv hvordan saksbehandling og klagebehandling organiseres innenfor forvaltningslovens og kommunelovens rammer, for eksempel hvilket organ eller etat i kommunen som klagen skal rettes til. Departementet antar at en praktisk løsning er 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 § 12 første ledd i lovforslaget.

Ved klage på utskrevet overnattingsavgift er spørsmålet om det påvirker betalingsplikten. Departementet foreslår samme løsning som er gjort gjeldende for eiendomsskatt: Avgiften skal ytes til fastsatt tid og med de summene som først er fastsatt, selv om det er sendt inn klage over utskrivningen eller utskrivningsgrunnlaget, eller de står under prøving for en klageinstans eller domstolene. Forslaget innebærer følgelig at det ikke er noen mulighet for oppsettende virkning for betaling av avgiftskravet. Departementet viser til § 12 annet ledd i lovforslaget.

Departementet foreslår videre at kommunen i særlige tilfeller kan gi betalingsutsettelse, og viser til § 12 tredje ledd i lovforslaget.

Kontroll og sanksjoner

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 skatteforvaltningsloven § 10-4 om kontroll hos den opplysningspliktige. Departementet foreslår å ta inn en bestemmelse om opplysningsplikt: Kommunen kan pålegge den avgiftspliktige, å gi særskilte opplysninger som trengs til gjennomsyn av grunnlaget for avgiften.

Tvangsmulkt brukes ofte for å fremtvinge levering av pliktige opplysninger.³⁴ Dersom de avgiftspliktige ikke beregner og rapporterer overnattingsavgift etter § 5 eller ikke leverer

³³ Lov av 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. (forsinkelsesrenteloven)

³⁴ Tvangsmulkt defineres som et tvangsmiddel som anvendes for å gjennomtvinge et krav som går ut på annet enn penger, jf. forskrift 10. oktober 1988 om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om folkehelsearbeid § 2 første ledd. I juridisk terminologi er fastsetting av tvangsmulkt en administrativ forføyning.

opplysninger som kommunen ber om etter § 10 første ledd, foreslår departementet at forholdene kan sanksjoneres ved ileggelse av en daglig løpende tvangsmulkt. Øvrige grunnlag for og bestemmelser om tvangsmulkt er etter forslaget tilsvarende de som gjelder for skattemyndighetene etter skatteforvaltningsloven § 14-1, så langt de passer.

Departementet viser til § 10 første ledd og § 11 i lovforslaget.

5.7 Tredjepartsansvaret

Det er i dag utbredt at formidling av kommersielle overnattinger skjer via plattformselskaper. Både Airbnb, Hotels.com og Booking.com er plattformselskaper, som formidler tjenestene til private og kommersielle utleiery mot provisjon. Plattformselskapene tilbyr både markedsføringstjenester, betalingsformidling og andre tjenester. De har kunnskap om den faktiske leieprisen gjesten betaler og formidler opplysninger både til leier og utleier. Det bør derfor tas stilling til tredjepartsansvaret for å møte de reelle forholdene i markedet.

I flere europeiske land benytter skattemyndighetene de store plattformselskapene til å fasilitere innkrevingen av turistskatt. Det innebærer at plattformselskapene krever inn skatten fra de besøkende på betalingstidspunktet. Deretter innbetaler plattformselskapet skatten til skattemyndighetene, uten direkte involvering fra overnattingsleverandøren. Airbnb krever for eksempel inn turistskatt på vegne av skattemyndighetene i Frankrike, Italia, Nederland og Portugal. En beskrivelse av utfordringer med hensyn til etterlevelse av skatte- og avgiftsregler når det er mange små tilbydere, er gitt i PwC (2017, s. 161):

Given the size and number of these providers, it can also be hard for the tax authorities to raise awareness of obligations, support providers to comply with them, and police noncompliance. This introduces a degree of inequity between the effective tax burden on compliant businesses and those who do not comply with the relevant tax obligations; distorting the market, reducing tax morale and leading to a loss of revenues for the government.

In response to this, tax authorities have begun to make use of the establishment of large shared platform providers (such as Airbnb and HomeAway) to facilitate the automated collection of occupancy taxes. This involves the platform provider collecting the appropriate taxes from the tourist at the time of payment and then remitting them back to the tax authority, without any direct involvement from the accommodation provider themselves. Airbnb, for example, now collects occupancy taxes on behalf of four EU MS (France, Italy, the Netherlands and Portugal).

I Italia ble det lovfestet et tredjepartsansvar for plattformselskaper, med ikrafttredelse 1. januar 2024.³⁵ Etter lovendringen plikter plattformselskapene å holde tilbake 21 pst. av leieinntektene til utleier, for så å betale inn skatten direkte til italienske skattemyndigheter. Tredjepartsreguleringen i høringsforslaget er i stor grad sammenfallende med Italias

³⁵ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana: Testo del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50. Hentet 14.10.2024 fra: [Gazzetta Ufficiale](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/2017/04/24/decreto-legge/50/20170424/01/0001)

regulering. Etter Italias regulering av tredjepartsansvaret, følger også plikten til å beregne og innbetale avgiften, til den part som skal motta betalingen.³⁶

Tredjepartsreguleringen i Italia har resultert i at Airbnb selv har opprettet et system for inndrivelse av turistskatt på vegne av de ulike skatteprovinsene. De ulike Italienske provinsene som har innført turistskatt, registrerer seg på det de kaller «Airbnb's Tourist Tax Portal». På den måten har Airbnb oversikt over hvilke provinser som har turistskatt, og hvor stor skatten er. Til sammenligning med fremlagt lovforslag om kommunalt handlingsrom, må plattformsselskapene forholde seg til at italienske provinser kan ha variasjoner i regulering og størrelse på turistskatten.

Alternativer som skal høres, begrenser ikke avgiftssubjektets anledning til å overlate beregning, rapportering og innbetaling av overnattingsavgiften til tredjeparter. I det videre omtalt som håndteringen av avgiften. Etter departementets vurdering bør det ikke vises til plattformsselskapene i lovens ordlyd. Hensikten er å fremlegge et dynamisk og teknologinøytralt forslag. Departementet ønsker å høre to alternative reguleringer av tredjepartsansvaret.

Alternativ A

Alternativ A innebærer at det i loven ikke inntas særregulering av tredjepartsansvaret, ved formidling av avgiftspliktig overnatting via tredjepart. Tredjepartsansvaret vil da reguleres av privatretten. Ansvar vil forbli hos avgiftssubjektet slik det følger av forslag til lov om besøksbidrag § 5.

Gjennom avtale vil avgiftssubjektet kunne gi tredjepart i oppgave å håndtere beregning og innbetaling av avgiften til kommunene, men ikke overføre ansvaret for dette. Avgiftssubjektet vil for eksempel kunne sette vekk håndtering av avgiften, ved å inngå avtale med en tredjepart om å (1) kreve inn et beløp tilsvarende besøksbidraget fra overnattende, (2) levere rapporter til kommunen i henhold til loven og tilhørende forskrift, (3) betale avgiften til kommunen på vegne av den ansvarlige, (4) en kombinasjon av de øvrige alternativene.

Det kan være fordelaktig å ikke regulere tredjepartsansvaret utover det som følger av privatretten. Det er aktørene på markedet som står nærmest deres behov til enhver tid, og kan sikre mer dynamiske reguleringer av ansvaret. Forslaget medfører mindre regulering av næringslivet og fremmer avtalefrihet.

Samtidig kan en unnlattelse av særregulering gi kommunen en økt administrativ byrde. Spesielt dersom plattformsselskapene ikke påtar seg håndteringen av avgiften på vegne av privatpersonen, som bruker dem til formidling av kommersiell kortidsutleie. Da vil kommunen måtte forholde seg til et betydelig antall privatpersoner som håndterer avgiften på egne vegne. Til det knyttes det antakelig også en større risiko for at kommunens avgiftskrav ikke betales. Det kan også kreve større ressurser fra kommunen å følge opp krav, når det er flere parter involvert i håndteringen av avgiften. Dette gjelder særlig dersom det er ulike parter som håndterer rapporteringen og innbetalingen.

Et annet moment er en potensielt økt risiko for dobbelbetaling av avgiften fra den besøkende. Særlig fordi avgiften kan bli adskilt fra betalingen for den avgiftspliktige tjenesten. Eksempelvis kan den besøkende betale for overnattingen via et plattformsselskap,

³⁶ 2024 Budget Law amendment to Article 4, paragraph 5-bis of Law Decree 50/2017.

for så å betale overnattingsavgiften på hotellet ved ankomst. Uten gode systemer kan både plattformsselskapet og hotellet kreve inn avgift for de samme overnattingene.

Avgiftssubjektet og tredjeparten kan antas å finne gode løsninger for håndteringen av avgiften, men det er likevel forbundet med risiko. Plattformsselskapenes vilje til å håndtere avgiften er betinget av deres egeninteresse til enhver tid. Dersom de ikke har incentiver til å håndtere avgiften, eller incentivet går tapt, vil det kunne føre til uheldige forhold for de avgiftspliktige som er prisgitt deres avgjørelse. I neste ledd vil det kunne utsette, eller i verste fall føre til tap, av overnattingsavgift til kommunen.

Alternativ B

Et alternativ er å pålegge profesjonelle tredjeparter ansvar for å beregne, innkreve og betale avgiften slik at plikten til å håndtere avgiften følger betalingen for den avgiftspliktige tjenesten, ikke den enkelte utleie der betalingen fra den besøkende håndteres av andre.

Forslaget i bestemmelsen begrenser ikke avgiftssubjektets frihet til å avtale om de selv eller tredjeparten skal håndtere avgiften. Det innebærer at der hotellopphold bestilles og betales på for eksempel nettsidene til *Booking.com*, skal de også håndtere avgiftsbetalingen, mens der hvor det samme leieforholdet betales direkte til hotellet, er det hotellet som er ansvarlig for håndteringen av avgiften. Departementet foreslår ved dette alternativet at det ikke er anledning til å avtale at en annen enn den som skal motta betalingen fra sluttbruker, skal håndtere avgiften. Departementet vurderer at dette alternativet kan ha en positiv effekt når det gjelder etterlevelsen av avgiftskravet. Det vil også kunne forenkle prosessen med håndtering av avgiften.

For privatpersoner kan det være forenklenende å sette vekk håndteringen av avgiften til formidlingsselskapet. Noen plattformsselskaper har trolig infrastruktur som til dels kan brukes til etablering av systemer for håndtering av avgiften. For kommunen vil det være fordelaktig å forholde seg til profesjonelle tredjepartsselskaper i stedet for privatpersoner. Det vil kreve færre ressurser for kommunen å håndtere et mindre antall selskaper, i stedet for mange private utleiery. Risikoen for at avgiften ikke betales inn eller er ufullstendig, er også trolig lavere når håndteringen overlates til formidlingsselskapene.

Å pålegge plattformsselskapene et tredjepartsansvar, vil også motvirke at næringsdrivende innenfor overnattingsbransjen får en ulempe, ved at deres etterlevelse av avgiftsplikten er bedre enn for privatpersoner. Privat utleie via plattformsselskaper konkurrerer med hotellnæringen mm. om overnattingskundene. Fordi beregningen av avgiften er knyttet til den som skal motta betalingen fra sluttbruker, vil risikoen for dobbelbetaling reduseres.

Denne reguleringen vil øke de administrative kostnadene for plattformsselskapene, som må tilrettelegge for en håndtering av avgiften i sine systemer. Samtidig har flere internasjonale plattformsselskaper allerede etablert systemer for å håndtere tilsvarende skatter og avgifter i andre land. De er også gitt regler om tredjepartsansvar for tilsvarende avgift i andre land, som i Italia. Det kan peke i retning av at et uregulert tredjepartsansvar ikke har fungert godt nok, i et land hvor en overnattingsavgift har eksistert lenge.

Oppsummert foreslår departementet at dersom den som tilbyr overnatting 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. Etter forslaget omfatter denne bestemmelsen tredjeparter som formidler overnattingstjenester i Norge, i henhold til lovforslaget § 2 annet punktum der overnattingstjeneste er definert som leieforhold som er kortere enn 30 dager sammenhengende.

Et spørsmål er om tilbyderer skal ha noe 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 (formidlingsselskapene). For etterlevelse av regelverket er det imidlertid en fordel om tredjeparts avgiftsplikt også tas inn i avtalen mellom tilbyder og tredjepart. Departementet foreslår at tilbyder i de aktuelle tilfellene skal ha plikt til å påse at tredjepart beregner og betaler overnattingsavgiften til kommunen. En slik bestemmelse vil etter departementets vurdering kunne virke normativt med hensyn til hvordan de privatrettslige avtalene mellom tilbyder og tredjepart utformes.

Departementet viser til § 6 i lovforslaget.

Departementet ber om innspill til om tredjepartsansvaret bør reguleres særskilt i lov (alternativ B) eller om tredjepartsansvaret ikke bør reguleres utover det som følger av privatretten (alternativ A). Vi ber også om forslag til hvordan et slikt tredjepartsansvar ev. bør reguleres og om innspill til håndhevingsmekanismer overfor utenlandske selskaper. Hvor langt bør utleiers ansvar strekke seg dersom tredjepart ikke overholder betalingsplikten?

Oppnevning av juridisk representant

Departementet vurderer at det kan være behov for å sikre håndhevelsen av tredjepartsansvaret nærmere igjennom forskrift. 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. For plattformselskaper som er registrert i enhets- og foretaksregisteret, vil det være enkelt for kommunene å få kontakt med en juridisk representant for selskapet. For plattformselskaper som ikke er registrert i enhets- og foretaksregisteret, kan et alternativ være å pålegge en plikt til å oppnevne et kontaktpunkt i form av en juridisk representant.

I EU er det gitt reguleringer av plattformselskapene, gjennom en forordning om digitale tjenester (Digital Services Act). Digital Services Act (DSA) har som mål å styrke EUs indre marked ved å oppdatere og tydeliggjøre de juridiske forpliktelsene til nettbaserte plattformselskaper. Forordningen pålegger plattformene å fjerne ulovlig innhold effektivt og adressere nye utfordringer knyttet til den voksende plattformøkonomien. I DSAs artikkel 13, er det gitt påbud om at tilbydere etter DSA som ikke er etablert i en EU-stat, skal oppnevne et kontaktpunkt i et av landene hvor de opererer. Kontaktpunktet skal være en juridisk representant, som myndighetene kan forholde seg til ved håndhevelse av reglene i forordningen. DSA er enda ikke inkorporert i EØS-retten, og er derfor ikke gjeldende i Norge. Det er usikkert når DSA vil bli inkorporert i norsk rett, og om oppnevnt kontaktpunkt vil kunne pålegges ansvar utover etterlevelsen av DSA forordningen.

Departementet vurderer å stille krav om oppnevning av en juridisk representant, tilpasset virkeområdet til lovforslaget. Påbudet om oppnevning av en juridisk representant, vil i tilfelle reguleres nærmere i forskrift utarbeidet av departementet. I utformingen av en slik plikt, vil konkurranseregler og EØS-regler danne rettslige rammer som departementet vil måtte overholde. Departementets foreløpige vurdering er at et slikt påbud vil kunne effektivisere håndhevelsen av reglene etter lovforslaget overfor internasjonale plattformselskaper.

Departementet ber om innspill til hvordan håndhevelse av tredjepartsansvar gjennom oppnevningen av en juridisk representant bør reguleres.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives virkninger av forslaget om å innføre en kommunal overnattingsavgift. Direkte berørte parter er (1) kommunene, (2) overnattingsgjestene, (3) aktørene i overnattingsbransjen, (4) plattformsselskapene som formidler overnattingstjenester og (5) skattemyndighetene. I tillegg vil enkelte tjenesteleverandører til overnattingsbransjen kunne berøres, spesielt leverandører av regnskapssystemer.

Hvor varige virkningene er vil være opp til den enkelte kommune å avgjøre. Ordningen kan avsluttes raskt dersom det er ønskelig. Forslaget legger opp til årlig rapportering for en del avgiftspliktige, og det er derfor naturlig at ordningen gjelder for ett kalenderår av gangen.

6.2 Kommunene

Inntekspotensialet

I tabell 6.1 vises antall virksomheter for ulike overnattingstyper og tilhørende losjiovernetning ekskl. mva i 2023. Tallene er hentet inn fra ulike kilder, og noen er på usikkert grunnlag estimert.

Tabell 6.1 Antall virksomheter og estimert korttids-losjiovernetning i overnattingsbransjen i 2023

Aktører	Antall virksomheter	Omsetning (mrd. kr)
Hoteller	1 063	21,9
Campingplasser	892	2,7
Hyttegrender og vandrerhjem	805	1,9
Private utleiery	38 550	2,3
Sum	41 310	28,8

Kilder: Antall virksomheter (unntatt private utleiery): SSB, tabell 14164, august 2023. Antall personer og omsetning private utleiery: Skatteetaten. Losjiovernetning hoteller: SSB, Statistikkbanken, tabell 14169. Losjiovernetning campingplasser: Estimert av Nærings- og fiskeridepartementet basert på tall fra Foseid, Nerdrum og Jacobsen (2024). Losjiovernetning hyttegrender og vandrerhjem: Estimert av Nærings- og fiskeridepartementet. Omsetningstall er oppgitt i 2023-kroner.

Antall virksomheter varierer over sesong. I tabell 6.1 er antall virksomheter basert på SSBs tall for august 2023 som er den måneden med flest registrerte virksomheter i 2023. Losjiovernetning for hoteller rapporteres av SSB. Når det gjelder private utleiery har Skatteetaten levert tall for antall personer og brutto leieinntekter for korttidsutleiery for personlige skattepliktige som er fastsatte i skatteoppgjøret.

Estimatet for omsetning for campingbransjen tar utgangspunkt i rapporten til Foseid, Nerdrum og Jacobsen (2024) som rapporterer en samlet omsetning på 3 mrd. kroner i 2022. Campingtilbudet kan deles inn fire kategorier: telt/vogn, bobil, hytte og sesongkontrakter. Omsetning fra sesongkontrakter inngår etter forslaget ikke som avgiftspliktig og må derfor trekkes fra i totalomsetningen på 3 mrd. kroner. Det samme må eventuell omsetning fra kioskdrift. Departementet har ikke gode tall for disse kategoriene, men anslår på usikkert grunnlag at den avgiftspliktige omsetningen dersom det innføres en overnattingsavgift, kan settes til 85 pst. av 3 mrd. kroner (2022-tall). En prisjustering til 2023 på 5,5 pst. tilsier da at omsetningstallet for korttidsutleie for campingplasser kan være rundt 2,7 mrd. kroner. Omsetningstall for hyttegrender og vandrerhjem er estimert, basert på antall overnattinger og en forutsetning om at gjennomsnittlig enhetspris tilsvarer 40 pst. av hotellprisen.

Departementet legger til grunn at et estimat på samlet losjioomsetning for bransjen gir en indikasjon på potensialet for inntekter til kommunen fra en overnattingsavgift. Samlet realisert proveny fra en overnattingsavgift avhenger av hvor stor losjioomsetningen er i de kommunene som innfører avgiften og hvilken prosentsats som de ulike kommunene eventuelt velger å innføre.

Det er neppe realistisk at alle kommuner innfører ordningen. Men dersom det legges en avgift på f.eks. 3 pst. på all omsetning av overnattingstjenester, *og denne* tilsvarer estimatet for 2023, da blir samlet avgiftsproveny tre prosent av 28,8 mrd. kroner, dvs. 864 mrd. 2023-kroner eller i underkant av 900 mill. 2024-kroner. Ved maksimal sats på fem pst. blir totalt proveny om lag 1,5 mrd. kroner.

Tabell 6.2 Hotellenes losjioomsetning i 2023 og potensielt proveny ved tre pst. overnattingsavgift, 1 000 kroner

Fylke	Losji- omsetning	Proveny 3 pst. sats
Østfold	367 951	11 039
Akershus	1 903 212	57 096
Oslo	5 166 293	154 989
Innlandet	1 256 034	37 681
Buskerud	891 051	26 732
Vestfold	627 040	18 811
Telemark	375 796	11 274
Agder	810 122	24 304
Rogaland	1 598 052	47 942
Vestland	3 415 310	102 459
Møre og Romsdal	948 139	28 444
Trøndelag	1 854 715	55 641
Nordland	1 038 444	31 153
Troms	1 052 490	31 575
Finnmark	401 756	12 053
Sum	21 706 405	651 192

Kilde: SSB, tabell 14169

Hotellenes omsetning utgjør om lag 75 pst. av samlet omsetning i bransjen, jf. tabell 6.1. Potensiell distriktsvis fordeling av provenyet fra hotellomsetningen ved tre pst. sats er vist i tabell 6.2 som viser losjionsetning per fylke. I tabell A2 i vedlegget er hotellenes losjionsetning vist per kommune, for de kommuner der SSB offentliggjør tall. Hotellenes losjionsetning er størst i storbyene – Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø. I tillegg er Ullensaker, med Oslo Lufthavn Gardermoen, en betydelig hotell-kommune.

Kommunenes organisering av innkrevingen og næringslivets rapporteringsbyrde

Når overnattingsstedene er pålagt å betale en overnattingsavgift for sine gjester, må det etableres et system for rapportering og betaling av avgiften til kommunen. Departementet legger til grunn at administrative kostnader knyttet til overnattingsavgiften, kan dekkes av avgiftsinntektene. En regulatorisk enkel løsning for lovgiver er å delegere beslutninger om dette til kommunene. En slik løsning kan gi mange ulike ordninger, noen mer kompliserte og byrdefulle enn andre for de næringsdrivende.

Kommunale regler på dette området kan derfor medføre ulemper for de rapporteringspliktige. For det første vil kommunale forskjeller gi en ulempe for de virksomhetene som er lokalisert i kommuner med kompliserte regler. Men det må tilføyes at den mest merkbare forskjellsbehandlingen for virksomhetene antakelig er om kommunen har etablert en ordning med overnattingsavgift eller ikke. 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. 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 – vil det antakelig være en nødvendig forutsetning at det er felles nasjonale regler.³⁷ Departementet er ikke kjent med at det eksisterer en infrastruktur i dag som gjør det mulig med en sømløs innkreving av avgiften eller at innkrevingen kan bygge på gjenbruk av innrapportert informasjon.

Dersom man skal sikre enhetlig praksis i alle kommuner, er det noen spørsmål som melder seg: Skal kommunene etterspørre informasjon om innkrevd avgift og deretter sende faktura til overnattingsvirksomhetene eller skal det være et system med uoppfordret rapportering og betaling av avgiften til kommunen? Hvor ofte skal innkrevd avgift betales til kommunen? Hvordan skal systemet for rapportering for private utleiere være? Skal plattformselskaper som formidler utleie, pålegges plikter?

Spørsmålet om konkret løsning for rapportering og innbetaling er av teknisk karakter, og ikke nødvendig å regulere i lov eller sentral forskrift. Men departementet knytter noen kommentarer til det siden jo lavere den administrative ressursbruken er, jo bedre er utsiktene til at formålet med ordningen nås. En uoppfordret innrapportering (selvrapportering) og betaling fra de avgiftspliktige er lite ressurskrevende for mottaker. 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

³⁷ Skatteetatens innføring av SAF-T Kassasystem i 2019, SAF-T Regnskap i 2020 og den nye MVA-meldingen i 2022 er eksempler på tiltak i denne retningen.

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.

Kommunene har systemer for inndriving av eiendomsskatt i medhold av eiendomsskatteloven, og for rapportering av omsetningsoppgave og betaling av bevillingsgebyr for de som har salgs- eller skjenkebevilling etter alkoholforskriften kapittel 6.³⁸ Felles for eiendomsskatten og bevillingsgebyret er at kommunen kjenner «populasjonen», dvs. de skatte- og avgiftspliktige. Departementet viser til lovforslaget § 10 andre 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 bidra til å effektivisere kommunens innkreving.

Departementets vurdering er at muligheten for en vellykket innføring av overnattingsavgift øker dersom det etableres innkreivings- og rapporteringssystemer som er effektive for innkreivingsmyndighetene, og som ikke medfører unødvendig rapporteringsbyrder for tilbyderne av overnattingstjenester. Det er derfor en klar fordel om det legges til rette for at data som skal rapportere, kan sendes direkte fra egne fagsystemer til myndighetene, dvs. at data kan overføres fra maskin til maskin. Spesielt for større virksomheter vil dette være nyttig. Ved rapportering bør informasjon som det offentlige allerede sitter på, gjenbrukes i størst mulig grad i tråd med digitaliseringsstrategiens *kun én gang*-prinsipp.³⁹ Motsetningsvis, dersom en ordning med overnattingsavgift resulterer i vesentlig økt rapporteringsbyrde for overnattingsbransjen, går det imot regjeringens politikk for forenklinger for næringslivet. Departementet tilrår at kommunal sektor vurderer å samarbeide om å etablere et felles innkreivings- og rapporteringssystem for overnattingsavgift.

Nærmere om kommunal innkreiving sammenlignet med statlig innkreiving

Departementet har vurdert om en statlig avgift ville vært et bedre egnet virkemiddel. En nasjonal avgift hindrer konkurransevridning mellom næringsdrivende som oppstår når avgiftsplikten følger kommunegrensene. Vel så viktig, det er betydelige effektivitetsgevinster å høste med tanke på rapportering og innkreiving dersom avgiften kreves inn av staten. Noen kommentarer til mulige statlige løsninger gis siden det illustrerer noen utfordringer med en kommunal avgift.

En tilnærming kunne vært å definere overnattingsavgiften som en statlig særavgift som ble rapportert og betalt i forbindelse med skattemelding for særavgifter. Skatteetatens infrastruktur for innkreiving av særavgifter kan da brukes, det er ikke behov for nye systemtekniske løsninger.

En enda enklere tilnærming er å endre satsen for merverdiavgift for de aktuelle virksomhetene som da rapporterer og betaler i forbindelse med merverdiavgiftsmeldingen.

³⁸ Forskrift av 8. juni 2005 om omsetning av alkoholholdig drikk mv.

³⁹ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024).

Overnattingsbransjen har 12 pst. merverdiavgift. Dersom satsen øker med noen prosentpoeng, kan man generere like mye proveny som ved en kommunal avgift, og uten at de administrative kostnadene for virksomhetene øker. Innkreving skjer også i dette tilfellet gjennom Skatteetatens infrastruktur. En annen effekt av å benytte merverdiavgiften er at forretningsreisende (kurs, konferanse, yrkesreiser) som får fradrag for inngående merverdiavgift, ikke rammes. Som omtalt tidligere, er det rimelig å legge til grunn at det er de fritidsreisende som i størst grad utgjør besøkstrykket på en reisemålsdestinasjon. Inntektene fra en slik statlig innkreving måtte vært gjenstand for en fordeling til kommunene til finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder. En fordelingsnøkkel av inntekter som ikke baserer seg på omsetningen av overnattingstjenester i den enkelte kommune, legger til rette for interkommunalt samarbeid om utvikling av besøksdestinasjoner.

Saken berører også samspillet mellom staten og kommunene. Innføring av lokale skatter eller avgifter kan vanskeliggjøre statens kontroll med det totale skattenivået og strukturen i skattesystemet ved at skattesystemet blir fragmentert. Et lokalt besøksbidrag medfører i tillegg et kontrollbehov for å sikre at midlene benyttes i tråd med forutsetningene.

Regjeringen har lagt vekt på lokaldemokratiet når dette foreslås som en avgift som kommunen kan ilegge. Kommunen bør derfor være de som beslutter om det lokale næringslivet som tilbyr overnatting, skal ilegges en avgift, og kommunen bør disponere inntekten fullt ut.

6.3 Overnattingsgjestene

Som omtalt ovenfor, netto priseffekt for forbruker er overnattingsavgiften med fratrekk for eventuell prisreduksjon på overnattingstjenesten som avgiften medfører.

Overnattingsavgiften bæres av både norske og utenlandske besøkende. Tabell 6.3 viser fordeling av norske og utenlandske gjesteovernattinger for 2019 og 2023, for ulike typer innkvartering.

Tabell 6.3 Overnattinger etter innkvarteringstype og bostedsland

		2019		2023	
		Antall	Prosent	Antall	Prosent
Alle overnattings-bedrifter	Norge	24 478 073	69,6	25 907 064	69,9
	Utlandet	10 701 481	30,4	11 137 428	30,1
	Sum	35 179 554	100,0	37 044 492	100,0
Hotell og lignende	Norge	17 964 386	71,8	18 635 854	73,6
	Utlandet	7 059 919	28,2	6 695 938	26,4
	Sum	25 024 305	100,0	25 331 792	100,0
Camping-plasser	Norge	5 292 348	70,4	5 324 001	67,2
	Utlandet	2 229 556	29,6	2 598 531	32,8
	Sum	7 521 904	100,0	7 922 532	100,0
Hyttegrender og vandrerhjem	Norge	1 221 339	46,4	1 947 209	51,4
	Utlandet	1 412 006	53,6	1 842 959	48,6
	Sum	2 633 345	100,0	3 790 168	100,0

Kilde: SSB, tabell 14163

Det er flest norske besøkende i 2023 i alle segmenter av innkvarteringstype. I 2023 kunne 69,9 pst. av overnattingene henføres til norske gjester, mens utenlandske gjester stod for 30,1 pst. Departementet har ikke tall for hvordan gjestene til private utleiery fordeler seg på bostedsland.

For hotellmarkedet har SSB statistikk over hvordan antall gjestedøgn fordeler seg etter formålet med oppholdet, se tabell 6.4. I 2023 utgjorde kategorien ferie og fritid 57,5 pst., en økning fra 52,7 pst. sammenlignet med 2019. I samme periode sank andelen for yrkesreisende fra 36,1 til 31,6 pst.

Tabell 6.4 Overnattinger etter formål med hotelloppholdet, prosentvis fordeling

	2019			2023	
	Antall	Pst.		Antall	Pst
Kurs, konferanse	2 803 877	11,2		2 776 089	11,0
Yrke	9 028 631	36,1		7 998 070	31,6
Ferie, fritid	13 191 797	52,7		14 557 633	57,5
Sum	25 024 305	100,0		25 331 792	100,0

Kilde: SSB, Statistikkbanken, tabell 14167

For innkvarteringstypene campingplasser og hyttegrender og vandrerhjem er det rimelig å anta at gjestene i all 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. I tabell A1 i vedlegget gjengis antall overnattinger per kommune.

6.4 Overnattingsbransjen

Berørte aktører i overnattingsbransjen er

- Hoteller
- Campingplasser
- Hyttegrender
- Vandrerhjem
- Private utleiere
- Formidlingsselskaper

Virkninger på etterspørsel og lønnsomhet

Avgifter øker prisen og reduserer normalt etterspørselen etter det avgiftsbelagte godet. Dette gir et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Spørsmålet er hvor stor effekt en overnattingsavgift på inntil fem prosent har når det gjelder omsetning og lønnsomhet i overnattingssektoren. Svaret avhenger av i hvilken grad tilbyderne (hotellene, campingplassene, utleierne 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, dvs. 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 derfor i større eller mindre grad overveltes 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, dvs. etterspørselen går mye ned, vil avgiften ramme tilbyderne mest. I den grad etterspørselen er lite prisfølsom, tilsvarende som forutsatt om tilbudet, vil etterspørselssiden i større grad også bære en del av avgiften.

Konkurransforhold og kapasitetsutnyttelse hos tilbyderne har betydning for hvor sterke effektene blir. Flere forhold kan medføre at prisfølsomheten ikke er ubetydelig. Jo større prisøkningen er og jo flere muligheter for substitusjon som kundene har, jo større er prisfølsomheten. En avgift på fem prosent som forslaget åpner opp for, er etter departementets vurdering moderat. Men dersom det i tillegg er gode muligheter for å velge overnattingsalternativer som ikke medfører avgift, kan samlet effekt på etterspørsel for den enkelte virksomhet være «ikke ubetydelig». 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 viktig å inkludere også dette segmentet som avgiftspliktig. 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. Ved innføring av merverdiavgift for overnatting med lav sats fremfor normal sats ble det blant annet lagt vekt på at bransjen er konkurranseutsatt og viktig for distriktene.⁴⁰ Full sats på merverdiavgift ble derfor ansett å ha uheldige konsekvenser. De fleste EU-land har merverdiavgift med lav sats på overnattingstjenester. Dersom man innfører en overnattingsavgift, vil det virke mot de hensyn som motiverer lav mva-sats for 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 etterspørsels-segment, 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. Men etterspørselsvirkningene kan likevel bli ulike dersom prisfølsomheten varierer i de ulike overnattingsmarkedene. Gjennomgående viser analyser at fritidsreisende er mer prissensitive enn de forretningsreisende, hovedsakelig fordi de fritidsreisende betaler reisen selv (Dybedal m.fl., 2003, punkt 4.3).

Tabell 6.5 Omsetning og kapasitetsutnytting på hotell, 2023-prisnivå

	2019	2023	Endring i pst.
Utleide rom	16 632 432	16 926 114	1,77
Pris per rom (kr)	1 151	1 294	12,40
Kapasitetsutnytting av rom (prosent)	56	54	-3,57
Kapasitetsutnytting av senger (prosent)	39	37	-5,13
Losjomsetning (1 000 kr)	19 138 873	21 898 052	14,42
Losjomsetning per tilgjengelig rom (kr)	642	693	7,89

Kilde: SSB, tabell 14169

I *NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats* gjengis det noen etterspørselastisiteter⁴¹ fra forskningslitteraturen for ulike etterspørselssegmenter og for

⁴⁰ Jf. merverdiavgiftsloven § 5-5 og Ot.prp. nr. 2 (2000–2021) punkt 2.2.2.

⁴¹ Etterspørselastisitet (eller etterspørselens priselastisitet) er et mål på prisfølsomhet, nærmere bestemt angir den hvor mange prosent etterspørselen etter en vare eller tjeneste endres når prisen øker med 1 %. Etterspørselastisiteter er normalt negative, det vil si at etterspørselen går ned hvis prisen øker.

ulike overnattingstyper. Mathisen, Skalpe og Steckmest (1994) legger i sin analyse til grunn en etterspørselsselastisitet på -0,9 i totalmarkedet, -3 i fritidssegmentet, -0,2 i yrkessegmentet og -0,5 i kurs-/konferansesegmentet. Forfatterne påpeker at priselastisitetene i etterspørselen er svært usikre. En etterspørselsselastisitet på -3, som er en høy tallverdi, innebærer at en prisøkning på 1 pst. reduserer etterspørselen med hele 3 pst. Med hensyn til etterspørselsselastisiteter for ulike typer overnatting anslår Dybedal m.fl. (2003) at priselastisitetene ligger mellom -1 og -2, hvor hotell ligger nærmere -1 og hytte nærmere -2. Tallgrunnlaget for disse estimatene ligger 20–30 år tilbake i tid. Endringer i konsumentpreferanser og inntektsutviklingen siden da kan medføre at elastisitetene har andre verdier nå. Ved vurdering av konsekvensene for overnattingsbransjen som forslaget medfører, ville det vært en klar fordel om man hadde hatt oppdaterte tall for etterspørselsselastisitetene. Men departementet er ikke kjent med nyere studier av disse elastisitetene i det norske overnattingsmarkedet.

Ser vi på noen nøkkeltall for markedsutviklingen i hotellmarkedet siden 2019, er en observasjon at både tilbud og etterspørsel har økt, samtidig som prisen har økt. Tabell 6.5 viser tall for 2019 og 2023 der kronebeløp for 2019 er justert med konsumprisindeksen til 2023-nivå. Når pris per rom er økt med 12,4 pst. i denne perioden er det altså en økning i faste priser, ikke nominelle (der prisstigningen har vært på 31,5 pst.). Antall utleide rom har i samme periode økt med beskjedne 1,77 pst. Tallene kan ikke brukes til å utlede noen konklusjon om etterspørselsselastisiteter, men viser at hotellmarkedet har klart å hente ut økt losjionsetning gjennom økte priser. En del av denne effekten må tilskrives kronesvekkelsen i samme periode som har gjort overnatting i Norge relativt rimeligere for utenlandske gjester.

Oppsummert er det klart at en overnattingsavgift for bransjen påvirker etterspørsel og omsetning negativt, og den påvirker konkurranseforholdene internt i Norge og overfor utenlandske konkurrenter. På sikt vil det kunne motvirkes av generell vekst i etterspørsel og produktivitet. Det er lagt vekt på at avgiften skal være moderat slik at etterspørselen ikke påvirkes mye. Dette må gjelde over tid. Overnattingsbransjen er konjunkturutsatt, og kronekursen 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, dvs. i loven, at satsen ikke skal være høyere enn fem prosent.

Næringslivets administrative kostnader

Næringslivets administrative kostnader knyttet til overnattingsavgiften vil bestå av (1) etableringskostnader (kostnader med tilrettelegging av egne rutiner og systemer) og (2) kostnader knyttet til beregning av avgiften og 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, dvs. bokføring, rapportering og betaling, i det alt vesentlige vil bestå i tidskostnader.

For systemleverandørene av regnskapssystemer 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, f.eks. via et felles kommunalt Altinn-skjema eller manuell rapportering til hver kommune, f.eks. ved

bruk av liknende system som kommunene i dag har for rapportering av omsetningsoppgave og betaling av bevillingsgebyr for de som har salgs- eller skjenkebevilling etter alkoholforskriften.

Ved drøftelsen av hvor store næringslivets administrative kostnader er ved håndtering av en overnattingsavgift, tar departementet utgangspunkt i metoden som skisseres for beregning av tidskostnader i veilederen om konsekvensvurderinger for næringslivet.⁴² Metoden legger til grunn følgende beregningsmåte:

Administrative kostnader per aktivitet = $P \times Q = (T \times W) \times (N \times F)$, der

P = Pris per aktivitet

Q = Antall aktiviteter per år

T = Antall timer som medgår

W = Lønnskostnad per time

N = Populasjon, antall berørte virksomheter

F = Frekvens, antall ganger aktivitet utføres per år

Forutsetninger som er lagt inn for de ulike parameterne og beregning av rapporteringskostnadene i henhold til beregningsmåten går fram av tabell 6.6:

Tabell 6.6 Estimat på rapporteringskostnader for de avgiftspliktige, 2023-prisnivå

	Antall utleiere	Tidsbruk per rapportering	Lønn pr time	Frekvens pr år	Kostnad pr utleier	Samlet kostnad
	(N)	(T)	(W)	(F)	(kr)	(1000 kr)
Hoteller	1 063	1,5	600	6	5 400	5 740
Campingplasser	892	1,5	600	6	5 400	4 817
Hyttegrender og v.hj.	805	1,5	600	6	5 400	4 347
Private utleiere	38 550	2	260	1	520	20 046
					sum:	34 950

Kilder: SSB, tabell 14164, august 2023 (antall utleiere). Beregninger av Nærings- og fiskeridepartementet.

Antall utleiere er som i tabell 6.1. Det legges til grunn at de profesjonelle aktørene, som gjennomgående skal rapportere seks ganger i året, bruker 1,5 timer per gang i gjennomsnitt. Tidsbruken ved å fremskaffe relevante tall vil avhenge av hvordan de avgiftspliktige innretter seg ved føring av regnskapet. Dersom avgiften og den underliggende relevante omsetningen føres på egne regnskapsposter, vil tidsbruken antakelig være mindre enn forutsatt i tabell 6.6. For eksempel dersom de merverdiavgiftspliktige kan hente relevant omsetning direkte fra skattemeldingen for merverdiavgift, er det tidsbesparende. Redusert mva-sats for merverdiavgift ved romutleie i hotellvirksomhet mv. er regulert i merverdiavgiftsloven § 5-5. Redusert sats omfatter ikke bare inntekter fra overnattingstjenester. I utgangspunktet vil derfor hotellene neppe kunne legge mva-omsetningen med redusert sats til grunn som en kontrollpost for avgiftsberegningen. Hensiktsmessig innretning av regnskapsførselen vil også

⁴² Nærings- og fiskeridepartementet (2018). Veilederen er utarbeidet i samarbeid med Regelrådet og Brønnøysundregistrene.

avhenge av at man raskt fanger opp det nye regelverket og tilpasser seg. Erfaringsmessig vil det for en del mindre virksomheter med begrensede administrative ressurser, ta noe tid før man tilpasser seg best mulig med tanke på effektiv rapportering.

Gjennomsnittlig lønnskostnad for den gruppen som håndterer rapporteringen, brutto reallønnskostnad inklusive arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader, settes til 600 kroner timen. For private utleiere legges det til grunn at de vil gjennomgående rapportere én gang i året, og at tidsbruken per gang er høyere enn for de profesjonelle. Tidsbruk settes skjønsmessig til to timer per rapportering. For denne gruppen er «timelønnskostnad» verdsatt til median netto reallønn, dvs. lønn etter skatt per time.⁴³ Med disse forutsetninger blir resultatet at gjennomsnittlig 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 estimert 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. Estimatet er basert på usikre forutsetninger, men alle er basert på nivåene for 2023.

Hensynet til små virksomheter og private utleiere

Overnattingsmarkedet består av mange ulike tilbydere mht. størrelse, fra store internasjonale hotell-konserner til små familieforetak, og i tillegg mange private utleiere utenom næring. To grep som forenkler etterlevelsen for de aller minste er: (1) forslag om årlig rapportering fremfor seks ganger i året, (2) ved bruk av formidlingsselskaper som *Airbnb* er ett forslag at innkreving og betaling av avgiften pålegges formidlingsselskapet. Forslaget om at avgiften beregnes som en prosentvis sats av losjiumsetningen, ikke som et beløp per person per overnatting, er forenkende for alle som er avgiftspliktige.

6.5 Plattformsselskapene

Etter lovforslaget § 6 har tredjepart som opererer i Norge, typisk plattform-selskaper, plikt til å beregne, innkreve og betale overnattingsavgiften til kommunen hvor overnattingen finner sted. Dette vil medføre økt ressursbruk for plattformsselskapene. Utviklingskostnadene for mindre plattformsselskaper vil naturlig nok være relativt høye sammenlignet med store aktører. Rapporteringskravene kan derfor være konkurransevridende mellom plattformsselskapene. I utgangspunktet vil rapportering og betaling til den enkelte kommune medføre større kostnader enn om det rapporteres og betales til én enhet. I den grad kommunene etablerer et felles system for rapportering og betaling av overnattingsavgiften, vil det etter departementets vurdering vesentlig redusere de administrative kostnadene for plattformsselskapene.

⁴³ Verdsettelse av tid som inngår i denne type analyser er fastsatt i Finansdepartementet (2021, punkt 6.1.4). Arbeidstid verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved brutto reallønnskostnader. Netto reallønn benyttes som verdi på fritid. Median inntekt etter skatt (hele landet) var i 431 000 kroner i 2022 (SSB, kildetabell 06946). Oppjustert med lønnsøkning i 2023 på 6 pst. og med 1750 timer i et årsverk blir timepris for fritid 260 kroner. Brutto timelønn for personell som håndterer regnskapsrapporteringer, er gjennomgående satt til 600 kroner i rapport om forenklingsarbeidet 2017–2021 (Nærings- og fiskeridepartementet, 2022).

6.6 Skatteetaten

Forslaget innebærer også økte kostnader for Skatteetaten. Etter lovforslaget § 10 andre 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, f.eks. hvorvidt opplysningene skal kunne deles gjennom et API, dvs. fra maskin til maskin, er ikke utredet. Departementet antar at dersom skattemyndighetene deler informasjon med kommunene, vil det effektivisere kommunenes innkreving av overnattingsavgiften vesentlig.

Del 2 – Besøksbidrag i Longyearbyen

7. Innledning

Reiselivsnæringen er i dag en av de viktigste næringene på Svalbard, men aktiviteten har samtidig medført økt press på natur, økt bruk og slitasje på infrastruktur, økt behov for inspeksjon og oppsyn i felt fra Sysselmesteren på Svalbard og økt press på rednings- og beredskapsressurser. Det fremgår av Meld. St. 26 (2023–2024) Svalbard at Regjeringen vil utarbeide et forslag til regelverk for besøksbidrag for Longyearbyen, og at inntektene av 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.

I denne delen av høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet en bestemmelse om gir hjemmel for å fastsette forskrift om besøksbidrag i Longyearbyen. Bestemmelsen, som er lovforslagets § 15, gir føringer for utformingen av forskrift om et slik bidrag. Når utkast til forskrift er utarbeidet, vil denne sendes på høring. Formål og virkeområde for besøksbidrag for Longyearbyen følger av lovforslagets § 1.

I Meld. St. 26 (2023–2024) Svalbard la regjeringen vekt på at etablering, drift og vedlikehold av infrastruktur i Arktis er krevende og kostbart. Infrastrukturen i Longyearbyen ble dimensjonert for å betjene et gruvesamfunn, ikke for lokalsamfunnet slik det har utviklet seg, med et betydelig antall tilreisende gjennom store deler av året. Reiselivsaktiviteten i Longyearbyen fører til økt slitasje på en allerede presset infrastruktur, noe som utløser høyere vedlikeholdskostnader og gir et økt investeringsbehov. Samtidig er en velfungerende infrastruktur og annen offentlig tjenesteyting en grunnleggende forutsetning for fremveksten av reiselivsaktiviteten på Svalbard.

Forslaget til besøksbidrag for Longyearbyen skiller seg fra forslaget til et slikt bidrag for fastlandet. Men mange av utfordringene knyttet til reiselivsaktivitet og behovet for å innføre et besøksbidrag, er imidlertid de samme. Det vurderes derfor som hensiktsmessig å samle bestemmelsene for Longyearbyen og fastlandet i én lov. Men siden innretningen av ordningen avviker fra besøksbidrag på fastlandet, gis reglene for Longyearbyen i en egen del, se lovforslagets del III.

På fastlandet vil ordningen kunne etableres av den enkelte kommune gjennom kommunale forskrifter, jf. beskrivelsen i del 1 av høringsnotatet. I Longyearbyen legges det opp til at den nærmere forskriften for besøksbidrag skal kunne fastsettes av Kongen, etter at et forslag har vært på høring.

Utkast til lov har vært fremlagt for Det interdepartementale polarutvalg som ikke har hatt merknader til at dette sendes på høring.

8. Bakgrunn

Siden tidlig på 90-tallet har det funnet sted en gradvis vekst i reiselivet på Svalbard. Antall registrerte kommersielle overnattingsdøgn ved hotell eller pensjonater i Longyearbyen har steget fra knappe 20 000 i 1991 til ca. 148 000 i 2022. 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 tilbake på et ganske høyt nivå i 2022. Om lag 85 000 personer ankom med fly i 2022, hvorav om lag 24 100 dro videre på ekspedisjonsreise, mens om lag 19 500 personer ankom kystveien med konvensjonelle cruiseskip (Lindstrøm og Slettebø, 2023, s. 31–32). Videre ble det registrert ca. 148 000 overnattingsdøgn i Longyearbyen, fordelt på ca. 68 000 personer. Ifølge Visit Svalbard gikk besøkstallene til Longyearbyens overnattingssteder i 2023 ned sammenlignet med både 2022 og 2019, mens cruisetrafikken hadde en noe høyere aktivitet samlet sett sammenlignet med årene 2019 og 2022. Statistikk fra Visit Svalbard viser at tallene for gjestedøgn både i juli og august 2024 er svært høye. I august 2024 var det 18.600 gjestedøgn i Longyearbyen, mot 14.892 i fjor. Totalt kom det 8.247 gjester i august 2024, mot 7.383 i fjor. Det kom 61.078 cruise gjester i august 2024, en nedgang fra 69.284 i fjor. Tall fra NHO viser at overnattingsbedriftene på Svalbard har hatt en økning på 35 prosent i september 2024 sammenlignet med september 2023.

Longyearbyen, Svalbards administrasjonssenter og største lokalsamfunn, er sentrum for turismen på Svalbard. Byen, som har i underkant av 2600 registrerte innbyggere, kan i perioder ta imot mer enn 1000 turister daglig. Ved anløp av store oversjøiske cruise fartøyer kan antallet besøkende langt overstige dette antallet. I likhet med små kommuner på fastlandet som tar imot store mengder turister, har også Longyearbyen utfordringer knyttet til turisme, herunder kostnader i form av bruk og slitasje på infrastruktur.

Longyearbyen ligger på 78 grader nord, og det er krevende å etablere, drifte og vedlikeholde infrastruktur så langt nord. Klimaendringene fører også til økt press og slitasje på infrastrukturen på Svalbard. Klimaendringer gjør Svalbard lettere tilgjengelig i større deler av året, og sesongen for reiseliv utvides, særlig gjelder det sjøbasert reiseliv.

Staten bruker årlig betydelige summer på infrastruktur og tjenester på Svalbard, som reiselivet er avhengig av. Riktignok betaler både innbyggerne og næringslivet i Longyearbyen også en andel av disse utgiftene gjennom avgifter og gebyrer på strøm, vann, avløp, energi, vei, mv.

Reiselivsnæringen skaper aktivitet i lokalmiljøet som gir grunnlag for verdiskaping, og gir slik sett grunnlag for økt skatteinngang til Svalbard. Samtidig bidrar aktiviteten i reiselivsnæringen til å øke det offentlige utgifter, blant annet gjennom økt press på natur, økt bruk og slitasje på infrastruktur, økt behov for inspeksjon og oppsyn i felt fra Sysselmesteren på Svalbard og økt press på helse-, rednings- og beredskapsressurser.

Besøksbidraget er ment å dekke spesifikke kostnader knyttet til slik infrastruktur og annen offentlig tjenesteyting som er en forutsetning for reiselivet i Longyearbyen. Det foreslås at

inntektene fra besøksbidraget dels skal tilfalle staten og dels komme Longyearbyen lokalstyre til gode. Dersom ansvaret for infrastrukturen overføres til andre aktører, vil inntektene fra besøksbidraget som skal dekke disse kostnadene følge ansvaret. Den nærmere utformingen av hvordan inntektene fra besøksbidraget skal fordeles, vil reguleres i forskrift.

I arbeidet med å utrede besøksbidrag for Longyearbyen har ulike modeller vært vurdert. Den modellen som er valgt, knytter besøksbidraget til overnattinger og ilandstigning/ombordstigning av cruisepassasjerer. Bakgrunnen for at avgiften er knyttet til Longyearbyen og ikke hele Svalbard er at inntektene i hovedsak skal brukes til infrastruktur mv. lokalisert til Longyearbyen. Videre vil hoveddelen av de tilreisende være innom Longyearbyen. En avgift som bare omfatter overnatting i Longyearbyen vil ikke nødvendigvis fange opp cruiseturistene på konvensjonelle cruiseskip, ettersom disse normalt bor i cruiseskipene under hele oppholdet på Svalbard. Dette kan også gjelde personer som ankommer med fly og som skal på ekspedisjonscruise, men denne gruppen kan også ha overnatting i Longyearbyen som en del av sitt opphold.

Offentlig infrastruktur og tjenesteyting er en betydelig del av forutsetningen også for cruiseturismen. Disse turistene utgjør en stor andel av alle turistene som besøker Svalbard og gitt formålet med besøksbidraget er det etter departementets syn ønskelig at også disse turistene bidrar til finansiering gjennom besøksbidrag. I 2022 var det rundt 19 500 personer som ankom med konvensjonelle cruiseskip, mens 24 100 personer deltok på ekspedisjonscruise – totalt 43 600 personer.

8.1 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 turister 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

Med unntak av miljøavgiften for tilreisende, er dette i hovedsak tilsvarende som på fastlandet. I del 1 av høringsnotatet foreslås det en frivilling kommunal overnattingsavgift på fastlandet som kommer i tillegg. Departementet mener det er behov for et besøksbidrag i Longyearbyen selv om man på Svalbard har en miljøavgift for tilreisende. Miljøavgiften har et annet formål, og inntektene fra denne avgiften vil ikke kunne benyttes til de formål besøksbidraget skal dekke.

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 passasjervederlag 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.

Det å opprettholde infrastruktur i Arktis er imidlertid svært krevende og koster mer enn på fastlandet. Slitasjen på infrastrukturer som følge av turisme må per i dag dekkes gjennom statlige bidrag eller lokale avgifter og gebyrer.

Offentlige utgifter på Svalbard finansieres gjennom skatter og avgifter som oppkreves på Svalbard, og overføringer fra statsbudsjettet. Justis- og beredskapsdepartementet fremmer svalbardbudsjettet som en egen budsjettproposisjon samtidig med statsbudsjettet. I svalbardbudsjettet blir inntekter og utgifter synliggjort, og underskuddet på budsjettet finansieres via et tilskudd over statsbudsjettet. I forslag til budsjett for 2025 utgjør inntekter fra skatter og avgifter om lag 31 pst. av inntektene på svalbardbudsjettet. Den største inntekstposten på svalbardbudsjettet er tilskuddet fra statsbudsjettet, som dekker underskuddet på svalbardbudsjettet. I forslag til 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 foreslått til i overkant av 700 mill. kroner (fratrullet inntekter).

Lovforslaget 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.

Etter departementets vurdering er det ikke i dagens ulike regelverk for Svalbard hjemmel for å innføre nye ordninger for besøksbidrag der innsamlede midler 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 bl.a. 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. Tematisk kan det være hensiktsmessig å regulere besøksbidrag både på fastlandet og i Longyearbyen i samme lov, men på grunn av ulik innretning er det behov for at lovhomeelen for besøksbidrag i Longyearbyen står i en egen del i loven. Siden inntektene fra et besøksbidrag i Longyearbyen også skal dekke utgifter staten har til infrastruktur og tjenester i Longyearbyen, er det ikke naturlig med en lokal og frivillig ordning slik som på fastlandet. Departementet vil arbeide videre med å vurdere nærmere hva som lovteknisk sett vil være den beste måten å lovregulere dette på.

Når det gjelder rammer for hvordan en slik lovhomeelen kan utformes, vises til at besøksbidraget ikke vil være knyttet opp mot ferdsel i felt, og kan derfor ikke ses som et vederlag for bruk av allemannsretten. For ordens skyld vil departementet presisere at de

EØS-rettslige rammene som drøftes i del 1 i høringsnotatet som utgangspunkt ikke er relevante, da EØS-avtalen ikke gjelder for Svalbard.

9. Nærmere om forslaget til lovbestemmelse om besøksbidrag

9.1 Formål

Formålet med et besøksbidrag følger av forslaget § 1 og er knyttet opp til hva det skal betales for og hvorfor. Det offentlige investerer i og vedlikeholder en rekke utgifter til infrastruktur og annen offentlig tjenesteyting som reiselivet nyter godt av på Svalbard og som de er avhengig av for å kunne utøve sin virksomhet. Dette inkluderer infrastruktur som vei, vann, avløp, energi samt helse-, beredskaps- og redningsressurser. Per i dag finansieres deler av dette av innbyggerne og næringslivet i Longyearbyen i form av kommunale gebyrer og avgifter, mens andre deler finansieres av staten gjennom årlige bevilgninger. Slitasjen på infrastrukturen påføres av både tilreisende og befolkningen i Longyearbyen. Et besøksbidrag kan ses på som en type brukerbetaling for de tilreisendes bruk av infrastruktur og tjenester, og inntektene skal bidra til utvikling, vedlikehold og drift av infrastruktur og tjenester som de tilreisende benytter seg av og som reiselivsnæringen er avhengig av for å kunne drive sin virksomhet.

I svalbardmeldingen ble det signalisert at deler av inntektene fra besøksbidraget skal tilgodeses Longyearbyen lokalstyre. Det innebærer at inntektene fra besøksbidraget fordeles mellom Longyearbyen lokalstyre og statlige myndigheter. Inntektene skal øremerkes utgifter til infrastruktur og annen offentlig tjenesteyting som er en forutsetning for turisme i Longyearbyen, og i utgangspunktet fordeles mellom de offentlige aktørene som har ansvaret for dette. Dersom ansvaret for infrastrukturen overføres til andre offentlige aktører enn de som har ansvaret i dag, vil inntektene fra besøksbidraget som skal dekke disse kostnadene overføres til den aktøren som får ansvaret. Hvordan midlene nærmere skal forvaltes, vil departementet komme tilbake til i forbindelse med utarbeidelsen av forskriften.

9.2 Virkeområde

Virkeområdet, se lovforslagets § 1, er knyttet både til geografisk virkeområde og hvem som skal betale. På Svalbard vil det være naturlig at ordningen gjelder for besøk til Longyearbyen. Longyearbyen har 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. Besøksbidraget bør derfor knyttes til overnatting i Longyearbyen i kombinasjon med en avgift ved ilandstigning og ombordstigning fra/på cruiseskip i Longyearbyen havn. Avgiftsplikten vil gjelde innenfor Longyearbyen arealplanområde.

9.3 Besøksbidrag ved overnatting i Longyearbyen

Forslag til bestemmelse som gir hjemmel for å fastsette forskrift om besøksbidrag i Longyearbyen følger av § 15. Når det gjelder besøksbidrag på overnatting og hvem avgiften skal rettes mot, vil det være naturlig å se hen til reguleringen for fastlandet der det foreslås at

avgiften til kommunen pålegges den som tilbyr overnatting mot betaling. For Longyearbyen betyr dette at den som mot betaling omsetter overnattings tjenester, er forpliktet til å beregne, innkreve og betale overnattingsavgift. Selv om overnattingsavgiften bæres av siste ledd i salgstransaksjonen, dvs. av overnattingsgjestene, vil det være upraktisk om disse skulle beregne og betale avgiften selv. Unntak for enkelte typer overnattingsvirksomhet vil kunne være konkurransevridende. Departementet vurderer det derfor i utgangspunktet slik at det ikke skal være noen fritak for enkelte typer overnattingsvirksomhet. Innretningen på ordning vil bli nærmere regulert i forskriften.

Flere land har innført besøksbidrag som et påslag på prisen på ulike former for overnatting, og dette vil derfor være en kjent og vanlig ordning for de tilreisende.

9.4 Besøksbidrag ved ilandstigning/ombordstigning i Longyearbyen

For å tydeliggjøre at besøksbidraget gjelder bruk av infrastruktur og tjenester i Longyearbyen, foreslås det å knytte avgiften til passasjerer som går i land fra eller går ombord i konvensjonelle cruiseskip og ekspedisjonscruiseskip i Longyearbyen. Avgiften ilegges bare ved den enkelte passasjers første gangs iland- eller ombordstigning på det enkelte havneanløp.

Konvensjonelle cruisefartøy er som regel større skip med et høyt antall passasjerer. Disse skipene har en rekke fasiliteter om bord og kjennetegnes ved relativt kort liggetid ved kai. Ekspedisjonscruise kjennetegnes ved mindre skip med snuavn i Longyearbyen. Det innebærer at passasjerene på ekspedisjonsskip ankommer Longyearbyen med fly. Det vil være naturlig at det på samme måte som ved overnatting er den som tilbyr tjenesten, dvs. i dette tilfellet cruiseselskapet eller cruiserederiet, som ilegges en betalingsplikt for hver passasjer de slipper i land eller lar gå om bord i sine skip i Longyearbyen.

9.5 Nivå og beregning av besøksbidraget

Det blir et spørsmål om hvordan besøksbidraget skal beregnes og hvilket nivå avgiften skal ligge på. I forskrift om besøksbidrag i Longyearbyen vil det måtte tas inn bestemmelser om dette. Departementet mener likevel det er naturlig å angi noen utgangspunkter for beregning og avgiftnivå også ved fastsettelse av lovhomehlen.

Overnatting

Departementet har vurdert om avgiften bør fastsettes som et nominelt beløp per person, eller et prosentvist påslag på overnattingsprisen slik som på fastlandet.

Reiselivsnæringen i Longyearbyen er preget av sesongvariasjoner der det er lavere besøkstall i perioden oktober-februar. Sesongvariasjonene gjør blant annet at hotellene har lavere dekningsgrad og priser på sine rom i lavsesong enn i høysesong. Et fast beløp per person per overnattingsdøgn uavhengig av sesong innebærer at avgiften vil utgjøre en større andel av prisen per rom i lavsesong enn i høysesong. En prosentvis avgift vil hensynta sesongvariasjonene og være i tråd med ønsket om mer helårlig aktivitet.

På bakgrunn av dette mener departementet som et utgangspunkt at det er mest hensiktsmessig at avgiften beregnes som et prosentvist påslag på den totale

overnattingsprisen. Departementet ber om innspill til metoder for beregning av overnattingsavgiften.

Når det gjelder størrelsen på besøksbidraget, kan det være hensiktsmessig å se hen til avgiftsnivået i sammenlignbare europeiske land som har innført besøksbidrag på overnatting. Reisemålsutvalget har i *NOU 2023: 10* lagd en oversikt over avgiftsnivået i 20 europeiske land med besøksbidrag på overnatting. Noen land opererer med en prosentmessig andel av romprisen – opp til 6,5 pst. i Nederland og 7,5 pst. i Tyskland. På fastlandet er det foreslått en maks sats på 5 pst. på overnattingsprisen. Dette er i tråd med et normalnivå internasjonalt. Departementet mener man som utgangspunkt bør ha samme avgiftsnivå i Longyearbyen som på fastlandet. Departementet ber om innspill til fastsettelse av overnattingsavgiftens størrelse.

Endelig fastsettelse av beregningsgrunnlag og beløpets størrelse vil framgå av forskriften som sendes på høring.

Cruise

For cruise vil trolig ikke variasjoner innenfor sesongen være like utslagsgivende som for overnatting. Beregningsgrunnlaget er foreslått til første gangs iland- eller ombordstigning, og det synes derfor mest hensiktsmessig at dette settes som et fast beløp per cruisepassasjer.

Når det gjelder størrelsen på beløpet for cruisepassasjerer, kan man se hen til størrelsen på miljøavgiften hjemlet i svalbardmiljøloven som per i dag er på kr. 150 som en nedre grense. Departementet ber om innspill til beregningsgrunnlag og fastsettelse av besøksbidragets størrelse. Endelig fastsettelse av dette vil framgå av forskriften som sendes på høring.

9.6 Innkreving av besøksbidraget

Når det gjelder hvordan betalingskravet skal innkreves fra overnattingsstedene og cruiseselskapene som er pålagt å betale en avgift for sine gjester, vil det være mest hensiktsmessig å kunne bygge på allerede eksisterende systemer for rapportering og betaling. Dette vil departementet utrede nærmere i forskriftsarbeidet, men noen utgangspunkter angis nedenfor. Departementet ber om innspill til hvordan besøksbidraget bør kreves inn.

Overnatting

Når det gjelder overnattingsavgift, vil utgangspunktet være at ordningen i stor grad følger innretningen på fastlandet så langt det passer. Departementet foreslår at de som tilbyr korttidsovernatting mot betaling skal beregne, innkreve fra kunde og betale til den som etter forskriften har blitt tillagt innkrevingssoppgaven.

Når det gjelder hvem som skal kreve besøksbidraget knyttet til overnatting inn fra de som tilbyr korttidsovernatting, vil departementet i forskriftsarbeidet se nærmere på hvilke aktører som har eksisterende systemer for innkreving som det vil kunne være naturlig å bygge på ved innkreving av besøksbidraget. Det vil i forskriftsarbeidet bli vurdert nærmere krav til dokumentasjon av overnattingsavgiften mv.

Cruise

Når det gjelder besøksbidrag knytte til cruise, foreslår departementet at cruiseselskapene innkrever fra kunde og betaler til den som etter forskriften har blitt tillagt innkrevingsoppgaven.

Når det gjelder hvem som skal kreve besøksbidraget inn fra cruiseselskapene, så vil det også her være et ønske om å bygge på eksisterende systemer.

En mulighet kan være at besøksbidrag for ilandstigende/ombordstigende cruisepassasjerer kreves inn av Longyearbyen havn, sammen med de øvrige avgiftene som innkreves fra cruiseselskapene. Å bygge på denne modellen vil kunne redusere eventuelle administrasjonskostnader ved et besøksbidrag.

9.7 Forvaltning og fordeling av inntektene

Inntektene skal tilkomme både Longyearbyen lokalstyre og staten, og skal 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.

10. Kontroll og sanksjoner

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

11. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

De økonomiske og administrative konsekvensene avhenger av innretningen av ordningen, og vil måtte utredes nærmere i forskriftsarbeidet. I dette kapitlet skisseres imidlertid noen hovedpunkter for de som berøres av forslaget, dvs. overnattingsgjester og cruisepassasjerer i Longyearbyen, aktørene i overnattingsbransjen og cruiseselskapene, staten og Longyearbyen lokalstyre.

11.1 Konsekvenser for staten og Longyearbyen lokalstyre

Inntekter

Forslaget om å innføre et besøksbidrag vil innebære økte inntekter for staten og Longyearbyen lokalstyre. Størrelsen på inntektene avhenger av innretningen, avgiftsnivået og antallet tilreisende til Longyearbyen. Utgifter til administrasjon vil påløpe for offentlige

aktører og må som et utgangspunkt trekkes fra når inntektene beregnes. Utgiftene avhenger av innretningen, og vil bli nærmere vurdert i forbindelse med utforming av forskriften.

Det er derfor vanskelig å gi et presist anslag over mulige netto inntekter på nåværende tidspunkt, men det kan gis et overordnet anslag. I 2019, 2022 og 2023 ble det ifølge tall fra Visit Svalbard registrert totalt 205 399 ankomne gjester i Longyearbyen, som fordelte seg på 448 301 gjestedøgn. Det gir gjennomsnittlig ca. 150 000 gjestedøgn pr år. Med en avgift på 5 pst. av en gjennomsnittlig rompris på kr 1800 pr person pr døgn, kan besøkstall i denne størrelsesorden gi om lag 13,5 mill. kr i inntekter årlig. Utover overnattingsturistene, ankom 57 852 cruisepassasjerer i 2019, 43 608 cruisepassasjerer i 2022, og 71 676 cruisepassasjerer i 2023. Det gir gjennomsnittlig ca. 58 000 cruisepassasjerer pr år. En ilandstigningsavgift/ombordstigningsavgift på 150 kroner kan gi inntekter på om lag 8,7 mill. kr. gitt besøkstall i denne størrelsesorden. Til sammen gir det en årlig inntekt på ca. 22,2 mill. kr. Tallet er usikkert da det vil avhenge av hvordan ordningen innrettes med ev. unntak. Til fradrag kommer i utgangspunktet også utgifter til administrasjon av ordningen.

Konsekvenser av administrasjon av ordningen

Det er på nåværende tidspunkt vanskelig å anslå omfanget av tidsbruk og kostnader. Man må ha systemer for rapportering og betaling. Dersom man bygger på eksisterende systemer for innkreving, kan man anta at kostnadene blir moderate for de offentlige aktørene som skal kreve inn avgiften og forvalte midlene.

11.2 Konsekvenser for de tilreisende og reiselivsnæringen

Et besøksbidrag vil i praksis legges på overnattingspris og billettpris slik at det er gjestene som betaler. Det gir økt kostnad for å reise til Longyearbyen. Mulige konsekvenser kan være at færre reiser til Longyearbyen, at oppholdet blir kortere, eller at flere heller velger å overnatte andre steder på Svalbard. Dette vil i så fall kunne gi redusert antall besøkende i Longyearbyen, og reduserte inntekter og lønnsomhet for næringen.

Departementet vil vise til at Svalbard er en unik destinasjon som ikke lett kan erstattes av andre. Et moderat besøksbidrag antas å utgjøre en liten del av det totale reisebudsjettet. Det taler for at et moderat besøksbidrag ikke alene vil være avgjørende for en ev. svikt i turisttrafikken eller at turistvirksomheter ikke vil tilby reiser til Longyearbyen framover. Ordninger med besøksbidrag er også noe de tilreisende er vant med å forholde seg til andre steder i verden, og det er grunn til å tro at forståelsen for et besøksbidrag øker i områder i Arktis som har andre rammevilkår enn andre destinasjoner. Det er heller ingen andre lokalsamfunn som kan gi et slik samlet tilbud av opplevelser og tjenester slik Longyearbyen kan, og det er derfor grunn til å anta at det ikke vil medføre en betydelig vridning av reisende vekk fra Longyearbyen.

På bakgrunn av dette, er det grunn til å anta at den effekten innføring av et besøksbidrag vil ha på etterspørselen etter overnatting og cruise, isolert sett vil være begrenset. Selv om et besøksbidrag i praksis vil legges på gjestene, vil det oppstå noe merarbeid for de som tilbyr overnattingstjenesten og cruiseselskapene ved at de må hente inn bidraget fra sine gjester. Det vil være knyttet til beregning av avgift, løpende bokføring, rapportering samt innbetaling.

Del 3 Forslag til lov om besøksbidrag

Del I. Innledende bestemmelser

§ 1 Lovens overordnede formål og virkeområde

Loven skal legge til rette for at det kan innføres besøksbidrag. Med besøksbidrag forstås en betaling fra besøkende til et avgrenset geografisk område, for å finansiere bestemte formål.

Loven gjelder på det norske fastland med unntak av lovens del III. For Svalbard gjelder loven med unntak av del II.

Del II. Overnattingsavgift

§ 2 Overnattingsavgift

Kommuner kan ilegge overnattingsavgift for omsetning av overnattingstjenester i kommunen med formål om å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. Avgiften kan ilegges ved korttidsutleie, her definert som overnattingstjenester der leieforholdet er kortere enn 30 dager sammenhengende.

§ 3 Definisjoner

I denne loven menes med

- a. overnattingsavgift: en avgift til kommunen som pålegges den som tilbyr overnatting mot betaling, eller tredjepart som innkrever vederlag for denne, jmfør § 6 første ledd.
- b. 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.
- c. utleie utenom næring: samme avgrensning som skatteretten legger til grunn for virksomhetsgrensen ved utleie av bolig og fritidsbolig, gjelder.
- d. overnatting: kunden disponerer utleieobjektet mellom kl. 24.00 og 6.00.

§ 4 Etablering av ordning med overnattingsavgift

Den enkelte kommune kan beslutte å etablere en ordning med overnattingsavgift. Overnattingsavgift skal gjelde for hele kommunen. Ordningen, inkludert de nærmere vilkårene for dette, skal fastsettes i kommunal forskrift, vedtatt av kommunestyret.

At retten til å innføre overnattingsavgift ligger til den enkelte kommune etter første ledd, er ikke til hinder for at flere kommuner kan inngå samarbeid om finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder, og kan gjøre avtaler om bruken av midlene. Kommunelovens regler for interkommunalt samarbeid gjelder for slikt samarbeid.

§ 5 Plikt til å beregne og betale overnattingsavgift

Den som mot betaling omsetter overnattingstjenester, er forpliktet til å beregne, innkreve og betale overnattingsavgift til kommunen hvor overnattingen finner sted, med mindre tredjepart har ansvaret etter § 6.

Avgiften gjelder utleie av rom, leilighet, hytte, hus, grunn mv. på hoteller, hotellskip, fritidsbåter i gjestehavn, campingplasser, bobilparker, vandrerhjem og annen overnattingsvirksomhet, herunder privat utleie utenom næring.

Avgiftsplikten oppstår når overnattingen påbegynnes.

Avgiften skal beregnes i henhold til § 8.

Avgiften skal spesifiseres i salgsdokumentasjonen.

§ 6 Tredjeparters ansvar

Har den som tilbyr overnatting mot betaling, 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. Bestemmelsen omfatter tredjeparter som formidler overnattingstjenester i Norge, i henhold til § 2 annet punktum, jf. § 3 bokstav a.

Tilbyderen har plikt til å påse at tredjepart beregner og betaler overnattingsavgiften til kommunen etter første ledd.

§ 7 Fritak

Ved utleie av egen bolig eller fritidseiendom utenom næringsvirksomhet skal det ikke beregnes overnattingsavgift så lenge samlet utleieinntekt i inntektsåret er mindre enn terskelverdien for skattefritak etter skatteloven § 7-2 annet ledd.

Plikten til å svare overnattingsavgift gjelder ikke overnatting på passasjerskip i transitt eller andre sammenlignbare overnattingstilbud.

§ 8 Beregningsgrunnlag

Overnattingsavgiften beregnes som prosentvist påslag av betalt vederlag for overnatting, ekskl. merverdiavgift.

Kommunestyret treffer vedtak om prosentsats som nevnt i første ledd. Prosentsatsen kan ikke settes høyere enn fem prosent og kan ikke differensieres gjennom kalenderåret.

§ 9 Oppgjør og innkreving

Kommunen er innkreivingsmyndighet.

For virksomheter som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, beregnes og betales overnattingsavgiften for samme perioder og med samme betalingsfrister som gjelder for skattemelding for merverdiavgift.

For virksomheter som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, beregnes og betales overnattingsavgift én gang per år. Beregningsperioden er kalenderåret og frist for betaling er 10. mars i påfølgende år.

For personer som leier ut egen bolig, sekundærbolig eller fritidseiendom utenom næring, er beregningsperioden og betalingsfristen som angitt i tredje ledd.

§ 10 Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt

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

Skattemyndighetenes taushetsplikt, jf. skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd, er ikke til hinder for at kommunen til bruk i sitt arbeid med overnattingsavgiften kan motta opplysninger fra skattemyndighetene om

- a. hvilke skattytere som har hatt inntekter fra overnattingstjenester i kommunen,
- b. hvor stor inntekt fra overnattingstjenester i kommunen som er rapportert fra den enkelte skattyter, og eventuelt fra formidlingsselskaper som skattyteren benytter seg av,
- c. adressene for de enkelte utleide enheter.

§ 11 Tvangsmulkt

Oppfyller ikke den avgiftspliktige forpliktelsen etter § 5 og § 10 første ledd, kan kommunen som innkrevingsmyndighet ilegge den avgiftspliktige, en daglig løpende tvangsmulkt.

Øvrige grunnlag for og bestemmelser om tvangsmulkt er tilsvarende de som gjelder for skattemyndighetene etter skatteforvaltningsloven § 14-1 så langt de passer.

§ 12 Klage og betalingsutsettelse

For klage på vedtak om overnattingsavgift gjelder forvaltningslovens regler.

Overnattingsavgiften skal ytes til fastsatt tid og med de summene som først er fastsatt, selv om det er sendt inn klage over utskrivningen eller utskrivingsgrunnlaget, eller grunnlaget eller beregningen er bragt inn for klageinstansen eller domstolene.

Kommunen kan i særlige tilfeller gi betalingsutsettelse.

§ 13 Forfalt overnattingsavgift

Forfalt overnattingsavgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Overnattingsavgiften kan kreves inn av kommunen etter reglene for innkreving av skatt og avgift.

§ 14 Forsinkelsesrenter

Ved forsinket betaling skal det betales rente etter forsinkelsesrenteloven.

Del III. Besøksbidrag i Longyearbyen

§ 15 Besøksbidrag i Longyearbyen

Kongen kan gi forskrift om besøksbidrag i Longyearbyen. Besøksbidraget skal betales i form av en avgift for omsetning av overnattings tjenester 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, innkreving, tvangsmulkt, tvangsgrunnlag, forsinkelsesrenter og opplysningsplikt.

Del IV. Avsluttende bestemmelser

§ 16 Forskriftshjemmel

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser som utfyller bestemmelsene i denne loven.

Kommunestyret kan i forskrift fastsette nærmere vilkår for bestemmelser som nevnt i § 8 andre ledd, § 10 første ledd, § 11 første ledd og § 12 første og tredje ledd.

§ 17 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

Referanser

City of Amsterdam (2024). *Tourist tax (toeristenbelasting)*. Hentet 22.09. 2024 fra: <https://www.amsterdam.nl/en/municipal-taxes/tourist-tax-%28toeristenbelasting%29/>

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

Dybedal, P., Jean-Hansen, V., Ibenholt, K. og Brendemoen, A. (2003). *Betydningen av indirekte skatter og avgifter for norske reiselivsnæringers konkurranseevne*. TØI rapport 654/2003. Transportøkonomisk institutt.

Finansdepartementet (2021). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Rundskriv 109/2021.

Foseid, H.M., Nerdrum, L. og Jacobsen, E. (2024). *Økonomisk analyse av campingbransjen i Norge*. Menon-publikasjon nr. 78/2024. Menon Economics.

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

Innovasjon Norge (2021). *Nasjonal reiselivsstrategi 2030. Sterke inntrykk med små avtrykk*.

Jacobsen, E.W. og Iversen, E.K. (2019). *Fellesgodefinansiering i reiselivet. Fellesgodeproblemer i reiselivet med forslag til finansieringsløsninger*. Menon-publikasjon nr. 51/2019. Menon Economics.

Justis- og beredskapsdepartementet (2024). Meld. St. 26 (2023–2024) *Svalbard*.

Lindstrøm, E.L og Slettebø, O.H. (2023). *Samfunnsforhold på Svalbard. Befolkning, økonomi og levekår*. Rapporter 2023/36. Statistisk sentralbyrå.

Mathisen, L., Skalpe, O. og Steckmest, E. (1994). *Samfunns- og bedriftsøkonomiske analyser i norsk reiselivsnæring - økonomiske konsekvenser av merverdiavgift på overnattingstjenester*. SNF-rapport 95/94. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

NOU 2019: 11 *Enklere merverdiavgift med én sats*.

NOU 2023: 10 *Leve og oppleve. Reisemål for en bærekraftig fremtid*.

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

Nærings- og fiskeridepartementet (2022). *Forenklingsarbeidet for næringslivet 2017–2021*. Rapport.

Nærings- og fiskeridepartementet (2024). *Veikart for reiselivsnæringen*.

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

Oyier, B (2024). *Fleire utenlandske overnattingar i 2023*. Statistisk sentralbyrå.

PwC (2017). *The Impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism*. Final report prepared for the European Commission.

Skattedirektoratet (2006). *Merverdiavgift på romutleie i hotellvirksomhet og lignende virksomhet*. Prinsipputtalelse 23.8.2006 til fylkesskattekontorene.

Skattedirektoratet (2024). *Skatte-ABC 2024*.

Visit Berlin (2024). *City Tax Berlin*. Hentet 10.10.2024 fra: <https://www.visitberlin.de/en/city-tax-berlin>

Visit Svalbard (2023). *Svalbard-statistikken 2022. Markeds- og gjestestatistikk*.

Aasestad, K. (2023). *4,6 millioner overnattinger via AirBnB og andre internasjonale delingsplattformer i 2022*. Statistisk sentralbyrå.

Aasestad, K. og Kvile, J. (2021). *Overnattinger formidlet via delingsplattformer*. Rapporter 2021/34. Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg

A1. Tabell: Kommunene, befolkning og antall overnattinger

I tabell A1 vises tall for befolkning per 1. januar 2024 for alle kommuner, i tillegg til antall overnattinger fra SSBs reiselivsstatistikk for perioden januar–september 2024. SSB publiserer ikke en del tall av konfidalitetshensyn for å unngå å identifisere personer eller virksomheter; dette er markert med kolon (:) i tabellen.

Tabell A1 Befolkning og antall overnattinger per kommune, januar–september 2024

	Kommune	Befolkning*	Hotell**	Camping mm***
1	3101 Halden	31 935	35 112	11 598
2	3103 Moss	52 051	:	39 397
3	3105 Sarpsborg	59 771	12 708	33 734
4	3107 Fredrikstad	85 230	19 675	25 848
5	3110 Hvaler	4 787	:	3 504
6	3112 Råde	7 883	0	32 433
7	3114 Våler (Østfold)	6 145	:	0
8	3116 Skiptvet	3 919	0	0
9	3118 Indre Østfold	47 006	:	615
10	3120 Rakkestad	8 420	:	0
11	3122 Marker	3 658	0	6 228
12	3124 Aremark	1 347	0	15 794
13	3201 Bærum	130 921	227 128	1 066
14	3203 Asker	98 815	82 519	43 420
15	3205 Lillestrøm	94 201	191 600	5 977
16	3207 Nordre Follo	63 560	81 647	:
17	3209 Ullensaker	43 814	907 593	0
18	3212 Nesodden	20 521	0	0
19	3214 Frogn	16 244	:	0
20	3216 Vestby	19 493	:	:
21	3218 Ås	22 005	0	:
22	3220 Enebakk	11 482	0	:
23	3222 Lørenskog	48 188	:	0
24	3224 Rælingen	20 099	0	0
25	3226 Aurskog-Høland	18 058	1 340	2 482
26	3228 Nes	24 645	:	6 644
27	3230 Gjerdrum	7 398	:	0
28	3232 Nittedal	25 882	0	0
29	3234 Lunner	9 357	0	:
30	3236 Jevnaker	7 037	:	:
31	3238 Nannestad	16 126	:	0

32	3240 Eidsvoll	27 916	:	:
33	3242 Hurdal	3 041	:	:
34	0301 Oslo	717 710	4 351 784	789 556
35	3301 Drammen	104 487	:	27 958
36	3303 Kongsberg	28 848	30 535	14 703
37	3305 Ringerike	31 581	52 863	6 975
38	3310 Hole	6 989	:	38 135
39	3312 Lier	28 470	0	:
40	3314 Øvre Eiker	20 779	:	:
41	3316 Modum	14 665	:	:
42	3318 Krødsherad	2 241	470	2 858
43	3320 Flå	1 115	:	:
44	3322 Nesbyen	3 301	:	8 636
45	3324 Gol	4 986	111 109	71 320
46	3326 Hemsedal	2 666	98 983	131 179
47	3328 Ål	5 007	:	43 224
48	3330 Hol	4 496	229 766	111 481
49	3332 Sigdal	3 526	:	13 261
50	3334 Flesberg	2 781	:	2 226
51	3336 Rollag	1 395	:	:
52	3338 Nore og Uvdal	2 486	:	38 345
53	3401 Kongsvinger	18 058	22 887	:
54	3403 Hamar	32 879	160 623	:
55	3405 Lillehammer	28 768	252 800	152 466
56	3407 Gjøvik	30 903	71 783	26 487
57	3411 Ringsaker	35 612	7 037	100 983
58	3412 Løten	7 929	0	:
59	3413 Stange	21 605	:	:
60	3414 Nord-Odal	4 992	:	:
61	3415 Sør-Odal	8 112	:	:
62	3416 Eidskog	6 040	0	:
63	3417 Grue	4 532	:	1 644
64	3418 Åsnes	7 339	:	:
65	3419 Våler (Innlandet)	3 615	:	:
66	3420 Elverum	21 761	:	:
67	3421 Trysil	6 566	679	54 057
68	3422 Åmot	4 289	0	7 097
69	3423 Stor-Elvdal	2 276	:	15 847
70	3424 Rendalen	1 837	:	:
71	3425 Engerdal	1 361	:	42 199
72	3426 Tolga	1 604	:	:
73	3427 Tynset	5 692	:	:
74	3428 Alvdal	2 526	:	6 977
75	3429 Folldal	1 532	:	16 461
76	3430 Os	1 891	:	2 597

77	3431 Dovre	2 503	38 886	69 254
78	3432 Lesja	1 983	:	9 082
79	3433 Skjåk	2 141	:	46 755
80	3434 Lom	2 212	69 708	90 140
81	3435 Vågå	3 531	5 631	92 669
82	3436 Nord-Fron	5 586	1 220	8 122
83	3437 Sel	5 756	60 526	48 469
84	3438 Sør-Fron	3 119	62 116	:
85	3439 Ringebu	4 413	60 841	37 419
86	3440 Øyer	5 124	107 654	74 040
87	3441 Gausdal	6 177	:	59 297
88	3442 Østre Toten	14 840	:	:
89	3443 Vestre Toten	13 691	:	0
90	3446 Gran	13 593	23 193	:
91	3447 Søndre Land	5 587	:	:
92	3448 Nordre Land	6 510	:	:
93	3449 Sør-Aurdal	2 836	:	1 568
94	3450 Etnedal	1 366	0	:
95	3451 Nord-Aurdal	6 562	50 391	183 021
96	3452 Vestre Slidre	2 112	:	1 420
97	3453 Øystre Slidre	3 298	31 333	1 224
98	3454 Vang	1 645	:	27 441
99	3901 Horten	27 939	27 367	43 322
100	3903 Holmestrand	26 872	0	24 009
101	3905 Tønsberg	59 174	80 938	:
102	3907 Sandefjord	66 231	317 354	70 688
103	3909 Larvik	48 715	107 651	393 111
104	3911 Færder	27 501	21 386	:
105	4001 Porsgrunn	37 193	:	:
106	4003 Skien	56 619	75 494	:
107	4005 Notodden	13 266	:	:
108	4010 Siljan	2 382	0	:
109	4012 Bamble	14 269	:	:
110	4014 Kragerø	10 445	47 446	59 887
111	4016 Drangedal	4 086	0	:
112	4018 Nome	6 539	0	:
113	4020 Midt-Telemark	10 904	:	:
114	4022 Seljord	2 979	4 270	47 423
115	4024 Hjartdal	1 630	:	:
116	4026 Tinn	5 533	51 779	:
117	4028 Kviteseid	2 458	:	15 677
118	4030 Nissedal	1 471	:	9 444
119	4032 Fyresdal	1 256	:	3 458
120	4034 Tokke	2 212	:	:
121	4036 Vinje	3 851	36 966	59 866

122	4201 Risør	6 825	3 181	7 006
123	4202 Grimstad	24 969	10 773	87 996
124	4203 Arendal	46 355	54 794	:
125	4204 Kristiansand	116 986	:	116 346
126	4205 Lindesnes	23 690	:	154 076
127	4206 Farsund	9 876	:	14 681
128	4207 Flekkefjord	9 279	:	:
129	4211 Gjerstad	2 444	:	0
130	4212 Vegårshei	2 268	:	0
131	4213 Tvedestrand	6 323	:	:
132	4214 Froland	6 236	:	:
133	4215 Lillesand	11 523	:	:
134	4216 Birkenes	5 480	0	:
135	4217 Åmli	1 802	0	6 926
136	4218 Iveland	1 380	0	:
137	4219 Evje og Hornnes	3 967	:	72 694
138	4220 Bygland	1 180	:	:
139	4221 Valle	1 205	:	16 735
140	4222 Bykle	1 011	:	50 586
141	4223 Vennesla	15 452	0	:
142	4224 Åseral	923	:	:
143	4225 Lyngdal	10 835	:	:
144	4226 Hægebostad	1 776	0	:
145	4227 Kvinesdal	6 192	:	5 979
146	4228 Sirdal	1 873	12 272	13 206
147	1101 Eigersund	15 221	:	:
148	1103 Stavanger	149 048	738 902	178 372
149	1106 Haugesund	38 292	200 723	14 445
150	1108 Sandnes	83 702	140 832	52 073
151	1111 Sokndal	3 347	:	:
152	1112 Lund	3 226	:	:
153	1114 Bjerkreim	2 892	0	689
154	1119 Hå	19 827	:	2 006
155	1120 Klepp	20 900	:	:
156	1121 Time	19 910	:	0
157	1122 Gjesdal	12 362	:	3 366
158	1124 Sola	28 685	168 688	4 690
159	1127 Randaberg	11 742	0	0
160	1130 Strand	13 703	13 376	75 887
161	1133 Hjelmeland	2 643	:	1 551
162	1134 Suldal	3 889	8 811	19 901
163	1135 Sauda	4 572	:	:
164	1144 Kvitsøy	544	0	0
165	1145 Bokn	883	0	:
166	1146 Tysvær	11 570	:	26 839

167	1149 Karmøy	43 306	:	2 818
168	1151 Utsira	215	0	0
169	1160 Vindafjord	8 938	:	17 945
170	4601 Bergen	291 940	1 986 374	233 046
171	4602 Kinn	17 349	53 856	15 710
172	4611 Etne	4 072	:	1 060
173	4612 Sveio	5 742	0	7 205
174	4613 Bømlo	12 268	:	:
175	4614 Stord	19 287	:	3 157
176	4615 Fitjar	3 203	:	:
177	4616 Tysnes	2 922	:	3 120
178	4617 Kvinnherad	13 089	5 227	63 870
179	4618 Ullensvang	11 017	120 374	211 270
180	4619 Eidfjord	968	:	67 965
181	4620 Ulvik	1 089	42 552	:
182	4621 Voss	16 471	230 740	96 341
183	4622 Kvam	8 496	:	7 300
184	4623 Samnanger	2 502	:	:
185	4624 Bjørnafjorden	26 080	:	3 678
186	4625 Austevoll	5 300	:	:
187	4626 Øygarden	39 768	:	16 693
188	4627 Askøy	30 145	0	:
189	4628 Vaksdal	3 852	0	0
190	4629 Modalen	384	:	:
191	4630 Osterøy	8 200	:	0
192	4631 Alver	29 986	:	21 992
193	4632 Austrheim	2 881	0	0
194	4633 Fedje	519	0	0
195	4634 Masfjorden	1 694	:	:
196	4635 Gulen	2 234	:	16 334
197	4636 Solund	750	:	1 261
198	4637 Hyllestad	1 268	:	3 407
199	4638 Høyanger	3 879	:	:
200	4639 Vik	2 551	:	24 599
201	4640 Sogndal	12 319	129 545	91 374
202	4641 Aurland	1 800	103 849	137 275
203	4642 Lærdal	2 160	31 595	25 562
204	4643 Årdal	5 239	:	:
205	4644 Luster	5 371	39 368	97 666
206	4645 Askvoll	2 986	:	2 934
207	4646 Fjaler	2 869	0	842
208	4647 Sunnfjord	22 450	110 141	59 963
209	4648 Bremanger	3 392	:	:
210	4649 Stad	9 610	:	13 930
211	4650 Gloppen	5 926	:	15 144

212	4651 Stryn	7 271	136 805	175 446
213	1505 Kristiansund	24 404	126 516	:
214	1506 Molde	32 816	120 362	58 001
215	1508 Ålesund	58 509	304 572	38 627
216	1511 Vanylven	3 026	0	1 029
217	1514 Sande	2 438	0	:
218	1515 Herøy (Møre og Romsdal)	8 968	:	26 051
219	1516 Ulstein	8 861	:	:
220	1517 Hareid	5 322	0	:
221	1520 Ørsta	10 958	27 001	24 406
222	1525 Stranda	4 348	97 454	133 717
223	1528 Sykkylven	7 617	:	:
224	1531 Sula	9 720	:	0
225	1532 Giske	8 691	5 715	:
226	1535 Vestnes	7 147	:	14 426
227	1539 Rauma	7 299	:	104 610
228	1547 Aukra	3 678	:	:
229	1554 Averøy	5 955	:	17 771
230	1557 Gjemnes	2 700	:	0
231	1560 Tingvoll	3 041	0	1 108
232	1563 Sunndal	7 227	5 027	24 518
233	1566 Surnadal	5 953	:	18 495
234	1573 Smøla	2 159	:	19 166
235	1576 Aure	3 408	:	:
236	1577 Volda	11 093	:	12 124
237	1578 Fjord	2 492	17 141	69 850
238	1579 Hustadvika	13 437	:	51 138
239	1580 Haram	9 357	:	:
240	5001 Trondheim - Tråante	214 565	950 333	25 549
241	5006 Steinkjer	24 032	:	24 416
242	5007 Namsos - Nåavmesjenjaelmie	15 083	:	23 312
243	5014 Frøya	5 453	:	16 114
244	5020 Osen	898	:	:
245	5021 Oppdal	7 389	26 779	7 927
246	5022 Rennebu	2 484	3 693	:
247	5025 Rørøs - Rosse	5 685	:	4 638
248	5026 Holtålen	2 035	:	0
249	5027 Midtre Gauldal	6 140	0	9 518
250	5028 Melhus	17 560	:	15 388
251	5029 Skaun	8 484	0	:
252	5031 Malvik	14 783	:	:
253	5032 Selbu	4 216	:	:
254	5033 Tydal	773	1 239	8 742
255	5034 Meråker	2 454	:	409
256	5035 Stjørdal	24 717	:	:

257	5036 Frosta	2 645	:	29 965
258	5037 Levanger - Levangke	20 574	:	:
259	5038 Verdal	15 193	30 694	3 203
260	5041 Snåase - Snåsa	2 114	:	532
261	5042 Lierne	1 301	:	:
262	5043 Raarvihke - Røyrvik	423	:	1 192
263	5044 Namsskogan	810	:	12 135
264	5045 Grong	2 322	18 922	1 152
265	5046 Høylandet	1 222	0	:
266	5047 Overhalla	3 924	:	2 436
267	5049 Flatanger	1 116	2 156	6 157
268	5052 Leka	604	0	3 623
269	5053 Inderøy	6 938	9 148	:
270	5054 Indre Fosen	10 023	:	1 281
271	5055 Heim	6 093	:	10 229
272	5056 Hitra	5 323	:	70 955
273	5057 Ørland	10 522	37 413	16 618
274	5058 Åfjord	4 339	:	32 055
275	5059 Orkland	18 793	1 132	14 031
276	5060 Nærøysund	9 968	:	14 342
277	5061 Rindal	1 958	:	0
278	1804 Bodø	53 712	381 821	79 086
279	1806 Narvik	21 580	129 982	42 009
280	1811 Bindal	1 399	0	:
281	1812 Sømna	1 976	:	:
282	1813 Brønnøy	7 826	15 572	28 813
283	1815 Vega	1 208	:	8 029
284	1816 Vevelstad	480	:	:
285	1818 Herøy (Nordland)	1 842	:	4 025
286	1820 Alstahaug	7 421	:	18 918
287	1822 Leirfjord	2 352	0	3 519
288	1824 Vefsn	13 469	12 613	17 882
289	1825 Grane	1 447	0	9 566
290	1826 Aarborte - Hattfjelldal	1 284	:	:
291	1827 Dønna	1 427	:	2 311
292	1828 Nesna	1 808	0	:
293	1832 Hemnes	4 485	:	:
294	1833 Rana - Raane	25 994	118 064	19 443
295	1834 Lurøy	1 886	:	1 767
296	1835 Træna	442	0	:
297	1836 Rødøy	1 139	:	2 020
298	1837 Meløy	6 180	577	31 590
299	1838 Gildeskål	1 958	:	9 539
300	1839 Beiarn	1 062	0	:
301	1840 Saltdal	4 880	:	23 359

302	1841 Fauske - Fuosso	9 827	:	18 601
303	1845 Sørfold - Fuolldá	1 858	:	:
304	1848 Steigen	2 672	1 216	14 582
305	1851 Lødingen	2 060	0	187
306	1853 Evenes - Evenássi	1 330	:	1 397
307	1856 Røst	460	:	:
308	1857 Værøy	683	:	:
309	1859 Flakstad	1 229	:	5 868
310	1860 Vestvågøy	11 619	18 240	41 556
311	1865 Vågan	9 793	230 128	152 926
312	1866 Hadsel	8 236	32 851	3 971
313	1867 Bø (Nordland)	2 634	:	12 473
314	1868 Øksnes	4 569	:	:
315	1870 Sortland - Suortá	10 618	52 217	:
316	1871 Andøy	4 553	26 721	62 005
317	1874 Moskenes	954	18 979	99 962
318	1875 Hábmer - Hamarøy	2 729	13 000	12 187
319	5501 Tromsø	78 745	696 877	119 226
320	5503 Harstad - Hárstták	25 056	137 143	:
321	5510 Kvæfjord	2 845	0	:
322	5512 Dielddanuorri - Tjeldsund	4 281	:	:
323	5514 Ibestad	1 311	0	:
324	5516 Gratangen - Rivtták	1 070	0	:
325	5518 Loabák - Lavangen	986	:	5 276
326	5520 Bardu	3 986	:	3 587
327	5522 Salangen	2 069	0	:
328	5524 Målselv	6 714	7 889	9 672
329	5526 Sørreisa	3 485	0	9 349
330	5528 Dyrøy	1 073	0	4 241
331	5530 Senja	14 894	29 307	103 714
332	5532 Balsfjord	5 571	:	:
333	5534 Karlsøy	2 237	0	10 126
334	5536 Lyngen	2 743	:	14 778
335	5538 Storfjord - Omasvuotna - Omasvuono	1 825	:	55 782
336	5540 Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	1 974	:	3 841
337	5542 Skjervøy	2 794	:	13 578
338	5544 Nordreisa - Ráisa - Rasi	4 794	:	3 069
339	5546 Kvænangen	1 157	:	10 300
340	5601 Alta	21 708	125 205	58 441
341	5603 Hammerfest - Hámmerfeasta	11 338	69 523	12 613
342	5605 Sør-Varanger	10 063	:	10 612
343	5607 Vadsø	5 807	:	10 963
344	5610 Kárásjohka - Karasjok	2 565	7 069	4 634

345	5612 Guovdageaidnu - Kautokeino	2 848	:	672
346	5614 Loppa	864	0	17 412
347	5616 Hasvik	979	:	:
348	5618 Måsøy	1 113	:	:
349	5620 Nordkapp	2 951	60 218	35 704
350	5622 Porsanger - Porsángu - Porsanki	3 889	:	29 177
351	5624 Lebesby	1 215	:	:
352	5626 Gamvik	1 070	:	:
353	5628 Deatnu - Tana	2 807	:	603
354	5630 Berlevåg	892	:	:
355	5632 Båtsfjord	2 113	:	0
356	5634 Vardø	1 972	:	0
357	5636 Unjárga - Nesseby	859	0	0
358	2111 Longyearbyen	-	143 953	756

Kilder: SSB tabell 06913 og tabell 12894

* Befolkning per 1.1.2024

** Hotell: Hotell og liknende overnattingsbedrifter

*** Camping mm: Campingplasser, hyttegrender og vandrerhjem

A2. Tabell: Kommunene, hotellenes losjioimsetning

Tabell A2 viser hotellenes losjioimsetning i kommunene for perioden januar–september 2024. Kommuner der det ikke er omsetning eller der SSB ikke publiserer tall av konfidalitetshensyn, er ikke tatt med i tabellen.

Tabell A2 Losjioimsetning i hotellene per kommune, januar–september 2024, 1000 kroner

	Kommune	Losjioimsetning
1	Alta	114 903
2	Andøy	27 676
3	Arendal	60 812
4	Asker	78 580
5	Aurland	143 846
6	Bergen	1 922 441
7	Bodø	324 416
8	Bremanger	542
9	Brønnøy	15 808
10	Bærum	233 986
11	Dovre	24 951
12	Eidfjord	532
13	Fjord	16 159
14	Flatanger	1 494
15	Fredrikstad	6 451
16	Færder	30 680
17	Giske	2 682
18	Gjøvik	68 193
19	Gol	82 987
20	Gran	24 666
21	Grimstad	10 461
22	Grong	13 231
23	Hadsel	20 689
24	Halden	29 953
25	Hamar	129 608
26	Hammerfest - Hámmerfeasta	60 605
27	Harstad - Hárstták	95 996
28	Haugesund	196 624
29	Hemsedal	29 485
30	Hol	165 945
31	Horten	38 110
32	Hábmer - Hamarøy	11 288
33	Inderøy	3 482
34	Kinn	62 327
35	Kongsberg	28 169
36	Kongsvinger	21 107

37	Kragerø	24 353
38	Kristiansund	111 372
39	Krødsherad	2 743
40	Kvinnherad	14 740
41	Larvik	110 275
42	Lillehammer	180 663
43	Lillestrøm	190 698
44	Lom	47 997
45	Luster	42 927
46	Lærdal	14 217
47	Meløy	486
48	Molde	104 893
49	Moskenes	16 961
50	Målselv	7 556
51	Narvik	103 763
52	Nord-Aurdal	29 896
53	Nord-Fron	3 428
54	Nordkapp	42 645
55	Nordre Follo	69 656
56	Oppdal	33 545
57	Oslo	4 212 531
58	Rana - Raane	84 472
59	Rennebu	3 849
60	Ringebu	43 926
61	Ringerike	43 716
62	Ringsaker	6 807
63	Sandefjord	164 555
64	Sandnes	123 065
65	Sel	41 307
66	Seljord	3 011
67	Senja	34 291
68	Sirdal	12 286
69	Skien	72 591
70	Sogndal	122 834
71	Sola	212 026
72	Sortland - Suortá	35 297
73	Stavanger	771 109
74	Steigen	1 505
75	Strand	2 829
76	Stranda	114 236
77	Stryn	140 243
78	Suldal	15 428
79	Sunndal	3 697
80	Sunnfjord	77 560
81	Sør-Fron	39 243

82	Tinn	37 927
83	Tromsø	692 434
84	Trondheim - Tråante	880 577
85	Trysil	466
86	Tydal	961
87	Tynset	11 913
88	Tønsberg	72 219
89	Ullensaker	760 084
90	Ullensvang	125 198
91	Ulvik	36 511
92	Verdal	25 606
93	Vestvågøy	17 122
94	Vinje	20 253
95	Voss	180 327
96	Vågan	202 650
97	Vågå	5 492
98	Ål	3 889
99	Ålesund	327 206
100	Ørland	28 474
101	Ørsta	37 430
102	Øyer	61 867
103	Øystre Slidre	31 568

Kilde: SSB

A3. Tabell: Kommunene, losjioinsetning ved privat korttidsutleie

Tabell A3 viser antall utleieobjekter og losjioinsetning (utleiebeløp) fra privat korttidsutleie i 2023 for hver kommune. Tallene er hentet fra Skatteetatens grunnlagsdataordning «Utleie av fast eiendom fra formidlingsselskap», dvs. det er tale om de tall som fomidlingsselskapene har rapportert inn i henhold til plikten etter skatteforvaltningsloven § 7-5 åttende ledd.

I 2023 var det 54 formidlingsselskaper som rapporterte på ordningen. Det er stor variasjon i omfanget på formidlingsvirksomheten til selskapene. De to største aktørene er Airbnb og Booking.com.

Nærings- og fiskeridepartementet har av konfidensialitetshensyn utelatt informasjon om kommuner der antall utleieobjekter er mindre enn ti. Sammenlignet med tabell A1 er det forskjell i kommunenummer for enkelte kommuner, dette skyldes at tabell A1 bruker kommunenummer som gjelder fra 1.1.2024, mens tabell A3 bruker kommunenumre som gjaldt før 2024.

Tabell A3 Losjioinsetning ved privat korttidsutleie per kommune, 2023

	Kommune	Antall utleieobjekter	Utleiebeløp
1	0301 Oslo	7 856	426 850 880
2	1101 Eigersund	59	3 238 909
3	1103 Stavanger	1 131	61 199 884
4	1106 Haugesund	161	10 249 895
5	1108 Sandnes	331	16 346 011
6	1111 Sokndal	22	1 069 325
7	1112 Lund	15	590 626
8	1114 Bjerkreim	29	1 587 457
9	1119 Hå	35	1 389 286
10	1120 Klepp	60	4 156 663
11	1121 Time	37	3 148 964
12	1122 Gjesdal	84	3 454 397
13	1124 Sola	100	3 304 082
14	1127 Randaberg	38	2 026 783
15	1130 Strand	197	14 956 716
16	1133 Hjelmeland	57	4 244 277
17	1134 Suldal	66	3 894 527
18	1135 Sauda	46	2 039 561
19	1144 Kvitsøy	:	:
20	1145 Bokn	13	547 567
21	1146 Tysvær	62	2 762 844
22	1149 Karmøy	145	6 497 666
23	1151 Utsira	:	:

24	1160 Vindafjord	62	2 661 839
25	1505 Kristiansund	72	3 509 853
26	1506 Molde	157	6 103 136
27	1507 Ålesund	597	34 901 000
28	1511 Vanylven	20	510 019
29	1514 Sande	14	471 676
30	1515 Herøy	31	1 642 268
31	1516 Ulstein	35	1 194 600
32	1517 Hareid	19	537 567
33	1520 Ørsta	62	4 272 807
34	1525 Stranda	169	30 502 968
35	1528 Sykkylven	90	5 079 030
36	1531 Sula	39	1 979 118
37	1532 Giske	45	1 657 442
38	1535 Vestnes	42	2 126 200
39	1539 Rauma	170	23 011 721
40	1547 Aukra	:	:
41	1554 Averøy	47	1 907 949
42	1557 Gjemnes	:	:
43	1560 Tingvoll	20	709 801
44	1563 Sunndal	31	2 223 154
45	1566 Surnadal	21	1 224 603
46	1573 Smøla	28	1 007 866
47	1576 Aure	19	665 377
48	1577 Volda	89	4 581 739
49	1578 Fjord	44	4 902 187
50	1579 Hustadvika	76	4 015 967
51	1804 Bodø	355	15 190 178
52	1806 Narvik	138	9 224 636
53	1811 Bindal	11	396 557
54	1812 Sømna	11	756 990
55	1813 Brønnøy	38	1 619 604
56	1815 Vega	:	:
57	1816 Vevelstad	:	:
58	1818 Herøy	14	326 517
59	1820 Alstahaug	28	611 892
60	1822 Leirfjord	16	585 634
61	1824 Vefsn	32	2 201 725
62	1825 Grane	:	:
63	1826 Hattfjelldal	:	:
64	1827 Dønna	13	594 487
65	1828 Nesna	11	379 094
66	1832 Hemnes	:	:
67	1833 Rana	50	1 602 269
68	1834 Lurøy	14	322 432

69	1835 Træna	:	:
70	1836 Rødøy	:	:
71	1837 Meløy	30	1 389 465
72	1838 Gildeskål	23	1 109 462
73	1839 Beiarn	:	:
74	1840 Saltdal	15	816 388
75	1841 Fauske	28	1 091 721
76	1845 Sørfold	:	:
77	1848 Steigen	30	838 700
78	1851 Lødingen	31	2 139 438
79	1853 Evenes	13	1 728 629
80	1856 Røst	:	:
81	1857 Værøy	:	:
82	1859 Flakstad	95	14 161 388
83	1860 Vestvågøy	555	63 031 895
84	1865 Vågan	414	47 777 766
85	1866 Hadsel	59	3 722 267
86	1867 Bø	40	2 463 140
87	1868 Øksnes	31	2 560 437
88	1870 Sortland	82	3 919 610
89	1871 Andøy	91	8 069 913
90	1874 Moskenes	123	31 904 582
91	1875 Hamarøy	19	1 375 982
92	2100 Svalbard	:	:
93	3001 Halden	92	5 003 566
94	3002 Moss	141	7 150 754
95	3003 Sarpsborg	81	5 812 254
96	3004 Fredrikstad	336	13 650 582
97	3005 Drammen	214	7 961 718
98	3006 Kongsberg	125	6 721 103
99	3007 Ringerike	88	3 930 920
100	3011 Hvaler	89	3 240 212
101	3012 Aremark	:	:
102	3013 Marker	14	409 011
103	3014 Indre Østfold	55	2 038 536
104	3015 Skiptvet	10	716 471
105	3016 Rakkestad	10	340 054
106	3017 Råde	26	1 243 467
107	3018 Våler	:	:
108	3019 Vestby	64	2 384 247
109	3020 Nordre Follo	123	5 326 612
110	3021 Ås	81	3 543 362
111	3022 Frogn	123	5 664 567
112	3023 Nesodden	132	5 874 741
113	3024 Bærum	362	16 499 363

114	3025 Asker	274	12 169 377
115	3026 Aurskog-Høland	28	1 267 547
116	3027 Rælingen	44	2 900 459
117	3028 Enebakk	33	2 716 775
118	3029 Lørenskog	83	3 947 033
119	3030 Lillestrøm	230	9 573 601
120	3031 Nittedal	41	1 661 511
121	3032 Gjerdrum	16	889 311
122	3033 Ullensaker	110	2 900 390
123	3034 Nes	55	3 057 674
124	3035 Eidsvoll	52	2 469 113
125	3036 Nannestad	23	1 244 348
126	3037 Hurdal	19	657 540
127	3038 Hole	33	1 486 786
128	3039 Flå	62	2 739 021
129	3040 Nesbyen	87	3 844 560
130	3041 Gol	102	5 167 581
131	3042 Hemsedal	414	35 977 954
132	3043 Ål	99	5 006 787
133	3044 Hol	344	17 390 929
134	3045 Sigdal	87	3 863 168
135	3046 Krødsherad	98	5 648 195
136	3047 Modum	26	1 792 575
137	3048 Øvre Eiker	25	1 039 430
138	3049 Lier	28	1 045 704
139	3050 Flesberg	54	2 262 236
140	3051 Rollag	23	1 371 319
141	3052 Nore Og Uvdal	104	4 048 851
142	3053 Jevnaker	23	991 304
143	3054 Lunner	33	1 320 913
144	3401 Kongsvinger	36	1 121 987
145	3403 Hamar	161	5 681 535
146	3405 Lillehammer	386	20 573 793
147	3407 Gjøvik	98	3 616 404
148	3411 Ringsaker	431	27 215 691
149	3412 Løten	76	3 810 834
150	3413 Stange	66	4 883 974
151	3414 Nord-Odal	17	914 796
152	3415 Sør-Odal	:	:
153	3416 Eidskog	13	535 311
154	3417 Grue	14	414 693
155	3418 Åsnes	:	:
156	3419 Våler	:	:
157	3420 Elverum	57	1 798 767
158	3421 Trysil	868	91 413 582

159	3422 Åmot	57	2 018 687
160	3423 Stor-Elvdal	22	1 677 303
161	3424 Rendalen	40	1 132 948
162	3425 Engerdal	26	1 031 361
163	3426 Tolga	20	482 549
164	3427 Tynset	165	15 269 250
165	3428 Alvdal	13	527 849
166	3429 Folldal	18	790 960
167	3430 Os	22	878 833
168	3431 Dovre	26	3 483 754
169	3432 Lesja	55	2 258 729
170	3433 Skjåk	36	2 476 208
171	3434 Lom	50	5 297 856
172	3435 Vågå	86	7 015 768
173	3436 Nord-Fron	74	3 543 076
174	3437 Sel	39	3 142 722
175	3438 Sør-Fron	154	8 115 762
176	3439 Ringeby	176	8 217 794
177	3440 Øyer	494	36 666 494
178	3441 Gausdal	191	9 595 533
179	3442 Østre Toten	21	748 700
180	3443 Vestre Toten	22	768 308
181	3446 Gran	53	2 197 497
182	3447 Søndre Land	10	374 910
183	3448 Nordre Land	32	851 177
184	3449 Sør-Aurdal	42	1 487 997
185	3450 Etnedal	36	713 015
186	3451 Nord-Aurdal	81	2 878 372
187	3452 Vestre Slidre	51	2 603 647
188	3453 Øystre Slidre	268	13 346 590
189	3454 Vang	89	4 379 085
190	3801 Horten	79	2 868 668
191	3802 Holmestrand	71	2 401 875
192	3803 Tønsberg	297	9 753 253
193	3804 Sandefjord	342	15 342 581
194	3805 Larvik	334	14 217 858
195	3806 Porsgrunn	111	5 136 543
196	3807 Skien	110	4 569 826
197	3808 Notodden	76	2 501 970
198	3811 Færder	205	7 359 132
199	3812 Siljan	:	:
200	3813 Bamble	68	3 181 238
201	3814 Kragerø	108	3 942 319
202	3815 Drangedal	64	1 947 768
203	3816 Nome	46	1 902 467

204	3817 Midt-Telemark	137	6 297 781
205	3818 Tinn	209	13 733 337
206	3819 Hjartdal	43	2 757 176
207	3820 Seljord	44	2 034 300
208	3821 Kviteseid	149	8 794 491
209	3822 Nissedal	76	3 533 142
210	3823 Fyresdal	15	702 222
211	3824 Tokke	33	1 777 921
212	3825 Vinje	233	10 771 542
213	4201 Risør	132	6 430 233
214	4202 Grimstad	264	10 956 174
215	4203 Arendal	494	19 971 455
216	4204 Kristiansand	1 484	69 623 367
217	4205 Lindesnes	330	20 100 853
218	4206 Farsund	173	9 440 797
219	4207 Flekkefjord	81	4 034 394
220	4211 Gjerstad	:	:
221	4212 Vegårshei	13	552 173
222	4213 Tvedestrand	55	2 242 212
223	4214 Froland	20	1 031 935
224	4215 Lillesand	104	5 205 448
225	4216 Birkenes	21	966 456
226	4217 Åmli	28	1 159 219
227	4218 Iveland	:	:
228	4219 Evje Og Hornnes	42	2 365 353
229	4220 Bygland	15	427 210
230	4221 Valle	57	2 726 328
231	4222 Bykle	97	4 677 420
232	4223 Vennesla	87	3 896 866
233	4224 Åseral	89	3 459 608
234	4225 Lyngdal	115	5 637 984
235	4226 Hægebostad	14	567 038
236	4227 Kvinesdal	51	2 355 483
237	4228 Sirdal	112	5 635 770
238	4601 Bergen	2 729	198 049 336
239	4602 Kinn	86	3 147 509
240	4611 Etne	60	4 174 572
241	4612 Sveio	36	1 826 302
242	4613 Bømlo	71	3 785 694
243	4614 Stord	63	4 795 109
244	4615 Fitjar	23	1 488 081
245	4616 Tysnes	32	1 925 064
246	4617 Kvinnherad	118	8 631 870
247	4618 Ullensvang	243	33 626 279
248	4619 Eidfjord	71	8 002 906

249	4620 Ulvik	20	1 847 108
250	4621 Voss	399	35 116 320
251	4622 Kvam	150	9 359 786
252	4623 Samnanger	23	1 294 113
253	4624 Bjørnafjorden	129	6 851 574
254	4625 Austevoll	63	2 589 124
255	4626 Øygarden	208	15 043 173
256	4627 Askøy	72	5 024 334
257	4628 Vaksdal	26	1 352 882
258	4629 Modalen	:	:
259	4630 Osterøy	41	2 534 110
260	4631 Alver	96	4 208 180
261	4632 Austrheim	:	:
262	4633 Fedje	:	:
263	4634 Masfjorden	20	1 281 112
264	4635 Gulen	16	1 067 484
265	4636 Solund	:	:
266	4637 Hyllestad	10	291 159
267	4638 Høyanger	31	2 201 238
268	4639 Vik	31	3 057 612
269	4640 Sogndal	287	21 160 323
270	4641 Aurland	63	30 240 181
271	4642 Lærdal	49	3 935 305
272	4643 Årdal	21	1 296 538
273	4644 Luster	90	9 635 713
274	4645 Askvoll	15	732 218
275	4646 Fjaler	18	348 240
276	4647 Sunnfjord	141	10 039 276
277	4648 Bremanger	35	1 199 969
278	4649 Stad	81	3 694 585
279	4650 Gloppen	60	2 924 515
280	4651 Stryn	256	33 568 462
281	5001 Trondheim	1 944	78 954 483
282	5006 Steinkjer	68	2 192 131
283	5007 Namsos	37	1 047 782
284	5014 Frøya	22	1 039 119
285	5020 Osen	:	:
286	5021 Oppdal	160	9 047 560
287	5022 Rennebu	24	1 323 734
288	5025 Røros	119	6 788 817
289	5026 Holtålen	19	579 180
290	5027 Midtre Gauldal	14	534 649
291	5028 Melhus	29	1 136 872
292	5029 Skaun	38	1 539 885
293	5031 Malvik	26	849 090

294	5032 Selbu	13	524 237
295	5033 Tydal	14	410 147
296	5034 Meråker	21	727 068
297	5035 Stjørdal	82	2 755 193
298	5036 Frosta	12	450 530
299	5037 Levanger	59	2 446 094
300	5038 Verdal	35	1 792 182
301	5041 Snåsa	13	402 368
302	5042 Lierne	10	274 310
303	5043 Røyrvik	:	:
304	5044 Namsskogan	10	345 954
305	5045 Grong	26	904 095
306	5046 Høylandet	:	:
307	5047 Overhalla	:	:
308	5049 Flatanger	12	345 462
309	5052 Leka	:	:
310	5053 Inderøy	43	1 597 029
311	5054 Indre Fosen	30	1 031 058
312	5055 Heim	40	1 382 159
313	5056 Hitra	33	1 897 454
314	5057 Ørland	39	1 732 551
315	5058 Åfjord	33	1 025 749
316	5059 Orkland	62	1 896 511
317	5060 Nærøysund	46	1 105 886
318	5061 Rindal	:	:
319	5401 Tromsø	2 286	180 782 209
320	5402 Harstad	105	4 471 497
321	5403 Alta	133	10 176 288
322	5404 Vardø	18	923 742
323	5405 Vadsø	28	1 483 423
324	5406 Hammerfest	54	1 911 133
325	5411 Kvæfjord	:	:
326	5412 Tjeldsund	40	3 233 516
327	5413 Ibestad	10	444 840
328	5414 Gratangen	11	364 755
329	5415 Lavangen	:	:
330	5416 Bardu	:	:
331	5417 Salangen	15	727 912
332	5418 Målselv	64	3 229 540
333	5419 Sørreisa	:	:
334	5420 Dyrøy	:	:
335	5421 Senja	178	20 412 189
336	5422 Balsfjord	74	5 089 167
337	5423 Karlsøy	32	1 386 343
338	5424 Lyngen	103	11 293 253

339	5425 Storfjord	24	2 317 020
340	5426 Kåfjord	23	1 995 240
341	5427 Skjervøy	38	2 299 484
342	5428 Nordreisa	31	1 773 682
343	5429 Kvænangen	11	908 144
344	5430 Kautokeino	18	895 898
345	5432 Loppa	:	:
346	5433 Hasvik	:	:
347	5434 Måsøy	10	419 857
348	5435 Nordkapp	29	4 468 735
349	5436 Porsanger	38	2 971 441
350	5437 Karasjok	15	1 011 070
351	5438 Lebesby	:	:
352	5439 Gamvik	:	:
353	5440 Berlevåg	12	296 997
354	5441 Tana	16	963 779
355	5442 Nesseby	:	:
356	5443 Båtsfjord	:	:
357	5444 Sør-Varanger	64	2 865 291
358	Uspesifisert kommune	3 265	158 680 053

Kilde: Skatteetaten

A4. *Definisjoner av begreper i overnattingsstatistikken*

Kommersielle overnattinger. Omfatter overnattinger på hotell, hyttegrend, camping og vandrerhjem.

Hotell og liknende overnattingsbedrifter er bedrifter som tilbyr overnatting, for en natt eller flere uker, hvor det tilbys møblert overnatting i gjesterom eller suiter. Servicen dreier seg om daglig renhold av rom, men har ingen øvre avgrensninger i hva som blir tilbudt.

Hyttegrender er hytter, leiligheter og rom som er tilrettelagt for selvstell og organisert som en samling av enkeltstående enheter. Ved selvstell er graden av service vanligvis redusert og inkluderer for eksempel ikke oppredde senger og vask av rom og eventuelle sanitæranlegg som hyttene måtte være utstyrte med. Bedriftene må være under felles ledelse, med egen resepsjon og drive på kommersiell basis.

Campingplasser er bedrifter som tilbyr en plass for campingbiler, bobiler, telt eller tilsvarende som kan brukes til overnatting. De kan også tilby overnatting i hytter, men dersom de bare har hytter, blir de definert som hyttegrend.

Kilde: SSB