

Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Vår dato: 22.06.2026
Deres dato: 20.03.2026
Vår referanse: OMB
Deres referanse: [26/1644]

Høringsvar NHO Reiseliv - Forslag til forskrift om cruiseavgift

NHO Reiseliv viser til Næringsdepartementets (NFD) høring av forslag til forskrift om cruiseavgift og takker for muligheten til å komme med høringssvar. NHO Reiseliv er den største arbeidsgiver- og næringsorganisasjonen for reiselivet i Norge med nærmere 3800 medlemsbedrifter, og har medlemmer innen overnatting, servering, camping, opplevelser, bilutleie, destinasjonsselskaper med mer.

Våre hovedmomenter til forslaget er

- Utredninger av besøksbidrag i Norge anbefaler å skattlegge forurensingsleddet. I motsetning til overnattingsavgift, er en cruiseavgift i tråd med disse utredningene.
- Cruiseavgiften vil, i motsetning til overnattingsavgiften, først og fremst treffe utenlandske turister, og inntektene fra avgiften på de 20 største cruisedestinasjonene vil være mer enn tilstrekkelig til å dekke reiselivsrelaterte kostnader på disse stedene.
- NHO Reiseliv mener NFDs innretning på cruiseavgiften ikke er tilstrekkelig målrettet og formålstjenlig. Stortinget ga regjeringen en oppgave å utarbeide en cruiseavgift, og Stortinget beskrev belastningen som cruise kan utgjøre for lokalsamfunn på en presis måte. Modellen NFD har valgt vil bidra til å blande sammen ulike typer reiselivsaktivitet i stedet for å målrettet adressere utfordringene fra cruise og cruiserelatert aktivitet.
- Det burde være unødvendig med en godkjenningsordning for cruiseavgift, da denne godkjenningsordningen ble lagt inn i loven for at NFD skulle begrense antall kommuner som innfører overnattingsavgift.
- Cruisegjester og cruiseaktivitet kan ikke under noen omstendighet brukes til å begrunne en overnattingsavgift i en kommune.

Innledning

NHO Reiseliv viser til stortingets merknader i behandlingen av saken hvor det står at "Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, mener det er uheldig at det ikke først har blitt utarbeidet et konkret forslag til besøksbidrag fra cruiseturister. I stedet har regjeringen fremmet et forslag som unntar cruisenæringen, mens det øker avgiftsbyrden for norsk næringsliv og norske reisende. Flertallet påpeker det paradoksale i at de mest lønnsomme gjestene for Norge får økt avgift, mens gjester som skaper mest trengsel og legger igjen minst penger, slipper avgift"

Derfor er det bra at det nå kommer en cruiseavgift. Dette er også i tråd med anbefalingen i utredningen NOU 2023:10 Leve og oppleve.

Cruiseavgiften må være treffsikker. Vi ser at NFD legger opp til en godkjenningsordning tilsvarende det som er regelen for overnattingsavgiften. Vi minner om at årsaken til Stortinget la inn både premisset om "særlig stor belastning" og en egen godkjenningsordning, var fordi Stortinget (med god grunn) fryktet at norsk overnattingsnæring ville bli tappekran for norske kommuner. Det finnes imidlertid et ganske begrenset antall cruisehavner i Norge, godt under 50, så problemstillingen er ikke relevant der. At NFD frivillig på cruise velger å innta en ordning Stortinget la inn for å begrense omfanget av overnattingsavgiften, er en unødvendig byråkratisering og risikerer også en sammenblanding av to ulike markeder og to ulike typer belastning.

Behov for en mer målrettet bestemmelse

I høringen foreslår departementet at kommuner som vil innføre besøksavgift blir pålagt å utarbeide en plan for bruken av inntektene som inneholder en beskrivelse av reiselivsnæringen i kommunen og utfordringene knyttet til mange besøkende. Planen må begrunne hvorfor innføringen av avgiften og bruken av inntektene er i tråd med formålet i loven.

NHO Reiseliv mener at bestemmelsen burde utformes annerledes. Planen skal begrunne innføringen av en cruiseavgift, og det er da naturlig at planen nettopp beskriver cruisenæringen og cruiserelatert aktivitet i kommunen og hvordan denne påvirker reiselivsrelaterte fellesgoder. Hvis ikke, kan ikke planen begrunne at kravene for innføring av avgiften er i tråd med regelverket og at bruken av inntektene er rettet mot kostnadene som cruisenæringen, og ikke øvrig reiselivsnæring, påfører kommunen. Regelverket må innrettes slik at det blir klart i planen hvilke kostnader som relaterer seg til cruisenæringen og hvordan inntektene skal brukes for å dekke nettopp disse kostnadene for at avgiften skal være målrettet, treffsikker og at vilkårene i forskriften er oppfylte. At inntektene fra cruiseavgiften går til å tilrettelegge for toaletter eller parkering andre steder i kommunen, bør være ok, da cruisegjester ofte drar på dagsbesøk til slike steder.

Departementet legger til grunn at det vil være mulig å lage en felles plan når en kommune ønsker å iverksette cruiseavgift og overnattingsavgift samtidig. NHO Reiseliv mener at det er nødvendig at det i slike tilfeller spesifiseres hva som er utfordringene knyttet til henholdsvis cruisenæring og øvrig reiselivsnæring slik at det er mulig å vurdere om vilkårene for begge avgiftene er oppfylte. Dette er særlig viktig med tanke på at det kun er en håndfull steder som har særlig stor belastning fra landbasert turisme, og som betyr at det er ganske begrenset hvor dette kan tas i bruk.

Dette, samt om det er behov for kravet om godkjent plan ved cruiseskatt, utdypes videre i neste kapittel.

Om hvorfor ble "særlig stor belastning" lagt inn i loven og hvorfor dette ikke er et nødvendig kriterie for cruise

Næringskomiteen sa alt ja til cruiseavgift i sin innstilling i mai 2026. Da lå det ikke inne noe krav om særlig stor belastning. Årsaken til at det ble et flertall for lov om besøksbidrag inkludert en avgift rettet mot overnatting, var at Senterpartiet fikk legge inn begrepet "særlig stor belastning" i lovens formålsparagraf. Dette ble lagt inn for å stramme

inn kommuners anledning til å avgiftsbelegge overnatting. Vi siterer fra Erling Sande, medforslagsstiller til loven:

Dette er ikkje eit generelt verktøy for kommunane i Noreg til å hente inntekter etter eige skjønn. **Heile den innstramma som vi har gjort, er meint å presisere og avgrense og vise at dette er eit verktøy. Besøksbidrag på overnatting er eit verktøy til dei kommunane, og ganske få kommunane, som har særskilt store belastningar knytte til reiseverksemd.** Då er det ikkje Stavanger vi tenkjer på, vi snakkar om nokre ganske få område i landet¹.

Årsaken til dette er at nær sagt alle landets kommuner har et hotell eller en overnattingsvirksomhet, men kun noen få har utfordringer med mange besøkende. Slik loven opprinnelig ble utformet, ville alle landets kommuner kunne innføre denne overnattingsavgiften. Det kan de ikke lenger.

Ved å blande inn disse momentene i en cruiseavgift, blander NFD sammen to ulike markeder og utfordringer. Med cruise stiller dette med fare for unødig beskatning seg annerledes. Det er trolig under 50 havner i Norge som kan ta imot cruise, og de 20 største utgjør i all hovedsak all trafikk, og de på plass 17-20 har alle i underkant av 100.000 passasjerer om bord, ref . tabell side 42 i høringsnotatet. Allerede der er det vanskelig å snakke om stort press, og omfanget av en cruiseavgift vil stoppe seg selv.

NHO Reiseliv setter derfor spørsmålsteget ved om NFD har laget et egnet lovverk for å avgiftsbelegge cruise med det de nå foreslår. I opprinnelig forslag til lov om besøksbidrag i november 2024, foreslo ikke NFD en begrensning om særlig stor belastning og NFD foreslo ikke en departemental godkjenningssordning for kommunene. Men i motsetning til hva NFD selv anbefalte, påla Stortinget NFD denne oppgaven.

Men med cruiseavgiften har NFD stått temmelig fritt til å utforme denne. At NFD velger å kopiere en ordning som er tilpasset det å begrense antall kommuner som skattlegger landbasert overnatting til en cruiseavgift, gjør at inntrykket av en lite egnet, lite formålstjenlig og lite målrettet avgift forsterkes. Og det gir inntrykk av at NFD ikke har fulgt Stortingets intensjon bak Stortingets vedtak.

Det er ikke nødvendig for NFD å lage et forskrift som er til forveksling lik det som gjelder for overnatting. Ordningen med cruiseavgift kunne vært gjort mindre byråkratisk og i større grad blitt overlatt til kommunene selv å bestemme. Alternativt kan ordningen gjøres nasjonal, i tråd med NOU 2023:10 (mer om dette under).

Slik NFD nå har lagt det opp, risikeres det nå at belastning fra cruise sammenblandes med annen type belastning, eller enda verre, at belastning fra cruise brukes som påskudd for å skattlegge andre sektorer, slik det problematiseres over.

Det er helt naturlig og selvsagt at cruisebelastning ikke kan brukes som begrunnelse for å avgiftsbelegge hotellgjester gjennom overnattingsavgift. Dette poenget er svært viktig. NHO Reiseliv understreker derfor at de kommuner som opplever press og belastning fra cruisegjester gjennom cruiseavgiften må få et virkemiddel til å håndtere dette.

¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2024-2025/refs-202425-06-04?m=19>

Dette vet vi også er viktig for partier på Stortinget som var med å lage flertall for lov om besøksbidrag. Vi viser her til sak i Lofotposten 15.5.26 og intervju med stortingsrepresentant fra Senterpartiet, Geir Pollestad, hvor han sier:

"Det er også viktig for oss å være tydelig overfor regjeringa på at det godt kan være steder som kvalifiserer for cruiseavgift, men som ikke gjør det for overnattingsavgift. Det er en helt annen påvirkning, sier han og nevner Bergen og Stavanger som to eksempler."²

Med bakgrunn i dette, er det helt nødvendig at NFD gjør forskriften mer målrettet mot cruiseaktivitet.

Om «særlig stor belastning»

Siden NFD legger til grunn at "særlig stor belastning" også skal gjelde cruiseavgift, gjentar vi vårt poeng fra høringen om overnattingsavgift med frist 07.04.2026:

I stortingets vedtak "§ 1-1 Lovens formål" står det tydelig at "Lovens formål er å bidra til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder gjennom besøksbidrag i form av avgift i områder med særlig stor belastning fra reiselivet". NFD beskriver innledningsvis om lovens formål og skriver at "loven gir kommuner med særlig stor belastning fra reiselivet hjemmel til å innføre en kommunal overnattingsavgift". Men noen avklaring rundt hva som ligger i særlig stor belastning gis ikke. NHO Reiseliv finner det mangelfullt at NFD ikke har stilt opp kriterier om "særlig stor belastning" eller at de har sagt noe om hvordan planverket som kommunene skal stille opp skal se ut, ref lovens § 2-2.

Dermed er det svært usikkert hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for "særlig stor belastning". Om ikke dette defineres tydelig og med klare rammer, vil det kunne ha den konsekvens at Stortingets vedtak brytes. Som næringskomiteens daværende leder og medforslagsstiller Erling Sande fra Senterpartiet sa i Stortinget under behandlingen av forslaget: «Det dreier seg bare om en håndfull kommuner eller områder som har disse særskilte utfordringene.»

Det kan derfor ikke være opp til kommuner og destinasjoner selv å definere hvorvidt de har en slik «særlig stor belastning» eller ikke. En avklaring er avgjørende for å skape forutsigbarhet og rettferdighet mellom ulike kommuner og for at Stortingets intensjon blir fulgt. Begrepet "særlig stor belastning" er også noe annet enn "belastning" eller "stor belastning". Det er "særlig stor belastning" som må legges til grunn. Dette er, som også ble sagt i debatten i Stortinget, kun en håndfull steder i landet.

Avgiftens grunnlag, størrelse og bidrag fra cruise

NFD vurderer det som hensiktsmessig at beregningsgrunnlaget er antall passasjerer på cruiseskipet ved anløp i havnen uavhengig om passasjeren går i land eller ikke. I tillegg inngår alle passasjerer i beregningsgrunnlaget uansett alder. NHO Reiseliv er enig i dette.

Når det gjelder avgiftens størrelse, så er det for NHO Reiselivs del viktig at denne ikke settes for høyt og dermed virker avskrekkende på gjester og lengre besøk. Vi forventer at

² <https://www.lofotposten.no/sp-vil-ikke-endre-turistskatten-ma-kunne-stole-pa-vedtakene-som-er-gjort-det-skal-vi-bidra-til/s/5-29-1307668>

NFD tar hensyn til dette ved endelig utforming. NFD er vel kjent med NHO Reiselivs argumenter om at alle typer besøksbidrag burde vært et fast beløp, så de gjentas ikke her.

Men det er nødvendig å si noe om norske skatter og avgifter på overnattingsmarkedet vs. cruise. Det er vanlig at et norsk hotellrom i snitt har 1,3-1,4 gjester per rom. Et hotellrom til 2000 kroner vil dermed få en skatt på 60 kroner i en kommune med særlig stor belastning. Som tidligere bemerket er det i all hovedsak nordmenn, som vil betale denne skatten. Mellom 65 – 70 % av gjestene på norske hotell er nordmenn, ofte offentlige ansatte på jobbreise eller konferanse. Mye av turistskatten vil altså betales av offentlige budsjetter. Hotellrommet belastes også merverdiavgift 12 %, frokosten mva. 25 %, de ansatte på et hotell betaler skatt og hotellbedriften betaler skatt, både på eiendommen til kommunen og på overskuddet til staten.

En cruisebåt og deres gjester stiller seg annerledes. De betaler ikke mva. og andre vanlige skatter og avgifter til Norge. Det er havne og farledskostnader, men disse er selvkost. Kommunene tar noe utbytte fra havnene, men ellers er de statlige og kommunale inntektene svært små sammenliknet med hotell. Cruisegjestene er i all hovedsak utenlandske, private borgere. En cruiseavgift er derfor en mye mer treffsikker måte å bredde spleiselaget på enn en hotellslett. Og en hotellgjest har allerede et betydelig bidrag til felleskapets inntekter sammenliknet med en cruisegjest. Det er derfor ikke nødvendigvis påkrevende å si at avgiftsnivået skal være likt på de to formene. De burde dog begge være et fast beløp.

Vi vet også at cruisegjestene er de minst lønnsomme gjestene for Norge som legger igjen minst penger av de ulike type gjester, samtidig som presset lokalt og klimagassutslippene er høye. Som tabell 1 under også viser, vil disse nå via cruiseavgiften bidra mer til felleskapet enn de gjorde før. Dette er en fornuftig utvidelse av spleiselaget.

Samtidig vil en cruiseavgift og overnattingsavgift kombinert på en destinasjon ramme de mest lønnsomme cruisegjestene for Norge, nemlig de som bruker norske byer som snuhavn. Det er paradoksalt om en cruisegjest skal måtte betale besøksavgift til kommunen først gjennom cruiseavgiften og deretter gjennom overnattingsavgiften hvis den velger å fortsette ferien i Norge. Overnattingsavgiften vil også ramme mannskapsovernattinger både for cruisebåter og andre transportformer og gjøre Norge til en mindre attraktiv hub for slik aktivitet. Dette forsterker behovet for å holde de to formene for avgift adskilt. Det er et uttalt politisk mål å få gjestene til å gjøre lengre besøk i Norge. Å fordyre oppholdet gjennom nye skatter gjør oppnåelsen av dette målet vanskeligere.

Om rutegående trafikk

NHO Reiseliv er kritisk til at kystruten er inkludert i denne avgiften. Kystruten er rutegående trafikk og seiler i fast rute hele året. Hurtigruten er og i en spesiell situasjon ved at de er forpliktet til å gå til definerte havner og ikke kan tilpasse anløp til lokale avgifter, slik andre kan. Vi viser her til NHO Sjøfart og Hurtigrutens hørings svar for utdypende kommentarer om hvorfor rutegående trafikk bør unntas.

Beskjeden fra det parlamentariske grunnlaget for loven er også klar. Stortingsrepresentant fra Senterpartiet Geir Pollestad uttalte i Stortinget 2.juni: "Då er det viktig for

Senterpartiet at framdrifta i saka om cruiseavgift haldast oppe, og at ein sjølvstøtt gjev rutegåande fartøy unntak frå det."³

Cruiseavgift og anbefaling fra NOU 2023:10 Leve og oppleve

NOU 2023:10 Leve og oppleve, som kom som et resultat av et offentlig utvalg om reisemålsutvikling og besøksforvaltning i norske kommuner, bekreftet at det å kreve inn besøksbidraget bare via overnattingsbedriftene var en urimelig belastning for en enkelt bransje, og mente at et viktig prinsipp for ordningen var at det heller bør kreves inn små bidrag fra mange kilder. De foreslo derfor ingen overnattingsavgift.

Det utvalget anbefalte, var "å etablere en ordning med nasjonal innkreving av besøksbidrag. For å sikre at også utenlandske gjester skal bidra til å ta vare på natur- og kulturgodene som de har glede av, mener utvalget at bidraget bør kreves inn via ulike transportformer inn til eller ut av landet." At NFD valgte å overse denne utredningen og foreslå en overnattingskatt, er sterkt beklagelig. Vi understreker at skatt på cruise er i tråd med anbefalingene fra NOU 2023:10, overnattingskatt er det ikke. Dette understreker også poenget om at press fra cruise må holdes adskilt fra overnattingsavgiften.

Dette vil også være treffsikkert mtp. hva som skaper utfordringer på de områder som opplever tendenser til trengsel og masseturisme i dag. I NOU 2023:10 beskriver utvalget at det vurderer "at det er to effekter av cruisetrafikk som er særlig utfordrende. For det første medfører denne transportformen store klimagassutslipp, og for det andre er det mange besøkende som går i land på et reisemål samtidig. Utvalget mener at de to problemene må håndteres ulikt. De store klimagassutslippene krever nasjonale grep, mens besøksstrømmene må håndteres lokalt på reisemålet."

En cruiseskatt er altså anbefalt og i tråd med NOU 2023:10. Men det kan diskuteres om det ville vært mer hensiktsmessig, slik NOU 2023:10 anbefaler, med en nasjonal modell som behandlet alle likt, som ville forhindret konkurransevridende effekter mellom havnene. NHO Reiseliv vil ikke være motstander av en slik løsning med en nasjonal cruiseskatt i stedet for en kommunal avgift.

I tabell 1 under har NHO Reiseliv beregnet inntekter til de 20 største cruisedestinasjonene med 100 og 60 kroner. Som det kommer frem, blir det betydelige beløp som vil tilfalle disse kommunene, noe NFD også beskriver selv på s. 42. Dette vil åpenbart være mer enn nok penger til disse kommunene til å dekke reiselivsrelaterte fellesgoder i sitt område, som igjen gjør overnattingsavgiften helt overflødig. Trolig vil flere av disse stedene, om pengebruken følger reglene lagt i loven, få problemer med å bruke opp pengene på reiselivsrelaterte fellesgoder hvert år. Utvides perspektivet, ville en nasjonal cruiseavgift alene mer enn dekke finansieringsbehovene de ulike destinasjonene har knyttet til reiselivet.

Når vi også ser at de samme 20 destinasjonene, kanskje med unntak av Tromsø i høysesong, ikke kan sies å ha "særlig stor belastning" fra reiselivsaktivitet på land, underbygger dette poenget om at cruisegjester ikke må brukes som begrunnelse for overnattingsavgift og samtidig at cruiseavgiften må være mer målrettet innrettet i sin

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2025-2026/refs-202526-06-02?m=19>

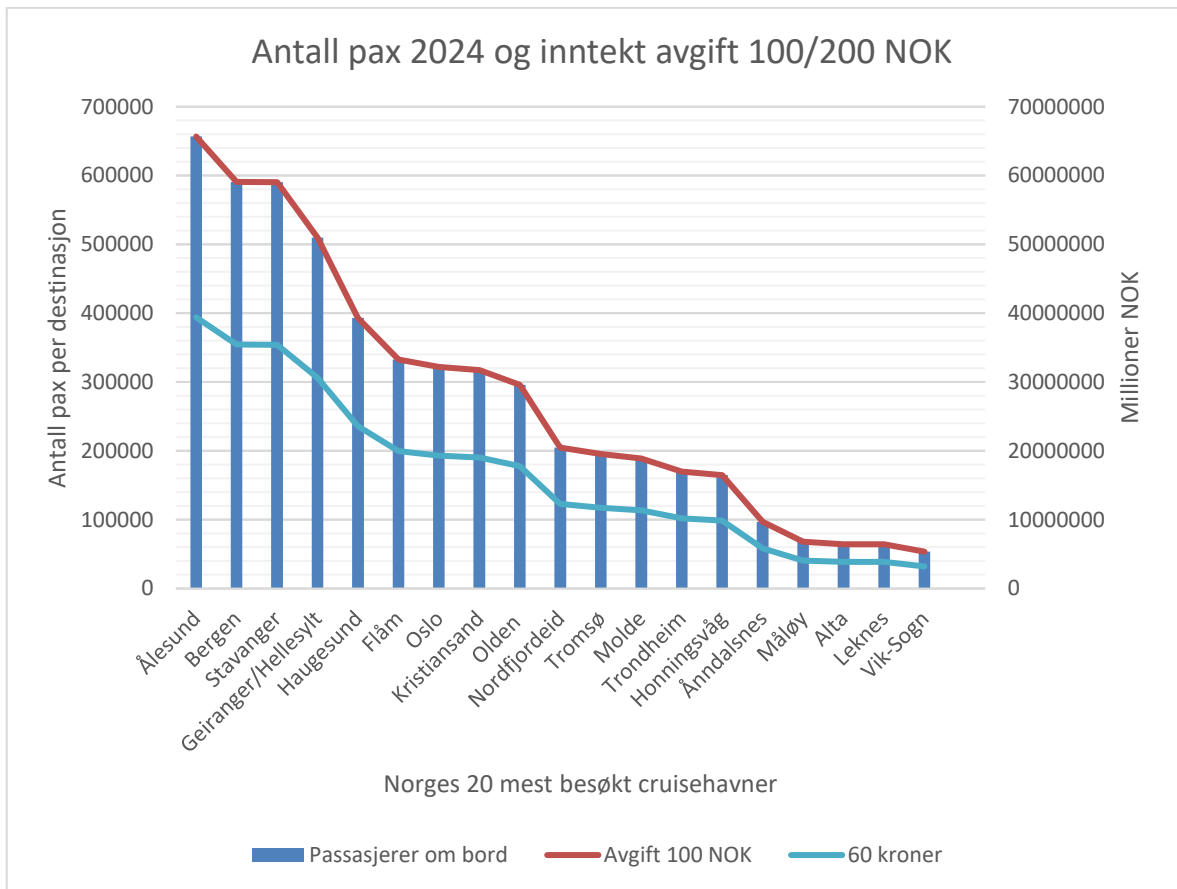
ordlyd, og at via cruiseavgiften vil disse destinasjonene nå få mer enn nok midler til å håndtere utfordringer med mange besøkende.

Vi minner også om at det er mye transportvirksomhet på land og til vann i tilknytning til cruise; turbuss, charterbåt og taxi. Flere av disse anbefalte NOU 2023:10 at besøksbidraget skulle legges på. Cruiseavgiften vil kunne brukes til å avhjelpe press som denne virksomheten skaper.

NFD skriver på side 43 at "for dem som tilbyr andre overnattings tjenester kan avgiften gi konkurranse på likere vilkår i kommuner som også innfører avgift på overnatting." Dette er ikke presist. Kommunal overnattingsavgift gir overnattingsbedriftene en ulempe i hotellmarkedet. Som nevnt, det er 2/3 nordmenn på norske hotell. En overnattingsavgift i en kommune gir et hotell i en annen kommune uten avgift en kjempefordel. Det er disse som er i konkurranse med hverandre, ikke cruise og hotell. Offentlige ansatte på konferanse vil ikke vurdere Royal Caribbean eller Viking Cruises som alternativ fordi kommunen ikke har cruiseavgift.

Cruisemarkedet og hotellmarkedet er i hovedsak to svært ulike markeder og kundegrupper, også de internasjonale. Hotellgjestene er mer lønnsomme for Norge. Konsekvensen av overnattingsavgiften er mindre etterspørsel etter overnatting i kommuner med avgift og også en konkurranseulempe i det internasjonale hotellmarkedet. Danmark, Sverige Finland har ikke slik overnattingsavgift. Utenlandske turister vil, om overnattingsavgiften brer om seg, vurdere besøk til Norge som er mindre lønnsomme for nasjonen, som cruise og bobil til Norge. Dette er selvsagt uheldig for Norges verdiskaping og eksportinntekter, men dette er en mindre andel av gjestene. Først og fremst rammer avgiftene de segmentene de treffer og gir oss en internasjonal ulempe i det markedet.

På samme måte vil en cruiseavgift kunne ha en dempende effekt på cruisemarkedet i Norge om den blir for høy. Den viktigste håndteringen av press fra cruise skjer lokalt gjennom tak på antall besøkende. Et slikt tak har man innført med hell flere steder i landet og alle cruisehavner burde ha et slikt tak og et bevist forhold til sitt områdes tåleevne.



Figur 1: Norges 20 mest besøkte cruisehavner 2024 med avgiftsberegning

Om karenstid

NHO Reiseliv har registrert at NFD har fullstendig oversett bransjens behov og ønske om karenstid for overnattingsbedriftene. Det var i høringsnotatet om forskrift for overnattingsavgiften heller ikke en generell anbefaling til kommunene om å praktisere dette. Dette er meget beklagelig.

Men i høringsnotatet om cruiseavgiften skriver NFD:

Departementet har ikke stilt krav til hvor lang tid det skal gå fra kommunene vedtar å innføre en avgift, til avgiften kan tre i kraft. Av hensyn til forutsigbarhet for berørt næringsliv, men også de besøkende til kommunen, anbefaler departementet at kommunene vurderer om ikrafttredelse av de kommunale forskriftene skjer minimum seks måneder etter at forskriftene er vedtatt i kommunen.

De som er berørt av cruiseavgiften, er i all hovedsak internasjonale rederier som ikke betaler skatt til Norge. Disse mener NFD kommunene skal hensynta. Men NFD mener samtidig at norske hotell og overnattingsbedrifter, som betaler skatt til Norge, sysselsetter mange og har lærlinger, ikke har behov for en slik anbefaling og karenstid.

Om NFD med å skrive "forskriftene" mener både overnatting og cruise, burde NFD skrevet det, og også gitt en tilsvarende anbefaling i overnattingsavgifthøringen. Svært få steder i Norge vil uansett være kvalifisert for begge typer avgift.

Når det gjelder besøksbidrag, enten på cruise eller overnatting, er NHO Reiseliv for en karenstid for alle typer berørt næringsliv, og det burde være selvsagt at NFD også anerkjente behovet for dette og etterstrebet likebehandling av norske og utenlandske aktører innenfor alle sektorer.

Med vennlig hilsen

NHO Reiseliv



Kristin Krohn Devold

Adm.dir. NHO Reiseliv



Ole Michael Bjørndal

Fagdirektør næringspolitikk