

Næringsdepartementet  
Postmottak@nfd.dep.no

Vår dato:

30.12.2024

## Høringsvar NHO Reiseliv - forslag til lov om besøksbidrag

NHO Reiseliv viser til Næringsdepartementets høring av forslag til lov om besøksbidrag (ref. 24/7392-2) 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 hovedinnvendinger mot forslaget er

- **Forslaget er ikke et besøksbidrag, men en ren overnattingsavgift. NHO Reiselivs primære posisjon er en fullstendig avvisning av forslaget som foreligger. NHO Reiseliv mener forslaget må trekkes tilbake og utarbeides på nytt med mer treffsikkerhet og klar bruk av pilotordninger for utprøving.**
- **Juridiske vurderinger av både kommuners handlefrihet og EØS-relaterte problemstillinger viser at departementet ikke har dekning for påstander fremmet i høringsnotatet.**
- **Forslaget forverrer rammebetingelsene for norsk reiseliv og påvirker etterspørselen av produktene til reiselivet negativt.**
- **Overnatting er gjennomgående den bransjen i Norge med lavest driftsmargin (SSB). På grunn av forslaget frykter nå over syv av ti av NHO Reiselivs medlemmer ytterligere lavere driftsmargin. Det er paradoksalt at Næringsdepartementet fremmer et forslag som reduserer norsk reiselivs konkurransevne opp mot våre naboland.**
- **Forslaget vil gjøre det vanskeligere å selge lavsesong i Norge, og vil trolig føre til mer sesongstengte hotell, redusert tilbud og omsetning i distriktene og færre helårs arbeidsplasser.**
- **Det er sterkt kritikkverdig å sende ut et forslag som berører en ny lov for alle landets 357 kommuner med kun 6 ukers høringsfrist, der hele jule- og nyttårsferien inngår i fristen. Det at departementet kun hører og krever besøksbidrag fra overnattingssektoren og ikke andre sektorer er også et løftebrudd opp mot hva daværende næringsminister signaliserte under lanseringen av veikartet for reiselivsnæringen 6.2.2024.**
- **Sekundært er det NHO Reiselivs klare krav at satsen må endres til en kronesats og at cruise og bobil og annen fricamping må inkluderes i forslaget slik at skatten iverksettes samtidig for alle grupper.**

- **Sekundært mener NHO Reiseliv i tillegg at datoen for iverksettelse må være satt til 1.1.2027, slik at reiselivsbedriftene får tid til å tilpasse seg og også gjennomføre endringer og justering i allerede inngåtte og fremtidige kontrakter.**

### **Kommentarer til lovforslaget.**

NHO Reiselivs primære posisjon er at dette forslaget er skadelig for norsk reiselivs konkurranse-, verdiskapings- og sysselsettingsevne og er et brudd med både politiske mål og faglige utredninger gjort tidligere. Forslaget må derfor trekkes tilbake.

Vår sekundære posisjon er å påpeke svakheter og kraftig justere det utsendte høringsforslaget. Disse forslagene blir fremmet under som kommentarer til hver enkelt lovparagraf.

### **§ 1 Lovens overordnede formål og virkeområde**

Lovens § 1 lyder "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."

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

NHO Reiseliv antar at henvisningen til et "avgrenset geografiske område" er hver enkelt kommune. Da må dette stå klart definert. Videre skriver departementet "betaling fra besøkende" til dette området. Det finnes ikke en definisjon på hva som menes med "besøkende" i høringsnotatet, og dette er en stor svakhet. Hvis man sier at det er "betaling fra besøkende", hva da med lokalbefolkningen? Legger departementet til grunn at lokalbefolkningen ikke bruker hotell i sin egen kommune? Dette er beviselig feil, en betydelig andel av kommuners egne innbyggere bruker hotell og andre overnattingstjenester, i sammenheng med konferanser, bryllup, bursdager osv.

Definisjonen slik den nå fremstår er derfor vanskelig å forstå, og de påfølgende paragrafer følger ikke opp §1, men sier heller at det er alle som kjøper overnatting, uansett bostedsadresse, som skal betale. Hva med besøkende som ikke bor på hotell, som enten er på dagsbesøk via cruise, via bobil, via kollektivtransport? Hva med besøkende som besøker venner og kjente og som bruker reiselivsrelaterte fellesgoder, men ikke benytter betalt overnatting. Alle disse slipper da å betale den foreslåtte skatten. NHO Reiseliv mener det er nødvendig med en mye mer presis beskrivelse av lovens formål og virkeområde, da det foreliggende lovforslaget vil omfatte mye mer enn det som er definert som lovens overordnede formål og virkeområde i § 1.

### **§ 2 Overnattingsavgift og § 3 definisjoner**

I §2 fremgår at "Kommuner kan ilegge overnattingsavgift for omsetning av overnattingstjenester i kommunen med formål om å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder." I §3 er dette definert til "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."

Vi mener dette er en altfor bred og samtidig mangelfull definisjon. Det finnes ingen krav til involvering av reiselivsnæringen selv i disponeringen av midlene. Det finnes heller ingen krav til at kommunene må definere og eller fremme kostnadsestimater over de reiselivsrelaterte fellesgoder de vil finansiere. Dette er et tydelig brudd med anbefalingen fra NOU 2023:10 Leve og oppleve, hvor det var tydelig at kommunen skulle ha definert en reisemålsledelse for å kunne få tilgang til fellesgodemidler:

*Utvalget mener at ordningen bør innrettes slik at den gir insentiver til å utvikle en velfungerende reisemålsledelse på norske reisemål. Med dette mener utvalget at det bør stilles betingelser for å kunne få tildelt midler over ordningen, blant annet at det skal være etablert en fungerende reisemålsledelse på reisemålet, og at kommunestyret skal ha vedtatt en bredt forankret besøksstrategi som en del av kommunens planer. Besøksstrategien bør legge et grunnlag for forpliktende avtaler om hvordan ulike aktører skal bidra til den ønskede utviklingen på reisemålet.<sup>1</sup>*

Disse insentivene er helt fraværende i regjeringens modell.

Vi mener det i det minste bør lovfestes et krav til at midlene må styres uavkortet inn til et fond eller stiftelse, slik at innkrevede midler ikke går inn i driftsøkonomien til kommunene, fylkes-kommunene eller andre. Dette er en stor svakhet ved hele ordningen og gjør nå at den næringen i Norge med lavest driftsmargin (se eget kapittel under) blir gjenstand for en ekstra og vilkårlig beskatning i hver enkelt kommune uten krav til involvering eller bruk av pengene. Videre burde det vært definert at tildeling fra fondet og bruken av midlene må styres ut fra klart definerte vedtekter og planer, og brukes lokalt/regionalt.

Det er også mangelfullt at det hverken er lovfestet et dokumentasjonskrav til bruken av midlene, eller gitt klare føringer om at midlene som brukes skal legge til rette for fellesgoder, verne om natur/kulturgoder og tiltak som gir lokalsamfunn og næringslivet et godt utgangspunkt for helårlig bærekraftig utvikling, og som kommer gjesten direkte eller indirekte til gode. Se ellers eget kapittel under om kriterier for pengebruk.

Det er svært mangelfullt at finansiering av visit-selskap eller destinasjonsselskap ikke ligger inne noe sted i definisjonen av reiselivsrelaterte fellesgoder, til tross for den viktige jobben disse gjør rundt om i hele Norge. Det bør absolutt også være et tydelig krav at disse skal involveres i planene for bruk av pengene som kommer inn.

Vi risikerer med forslaget at destinasjonsselskapene og lokal kunnskap og forankring forsvinner ved at kommunene underfinansierer disse, samtidig som hotellnæringen trekker seg ut som kunde og finansiell samarbeidspartner hos destinasjonsselskapet om besøksbidraget oppleves som for økonomisk belastende. I så fall har myndighetene bidratt til å rive ned et svært viktig rammeverk for besøksforvaltning, markedsføring og videreutvikling av reiselivet i hele Norge.

Igjen er det også svært uheldig at departementet ikke har noen definisjon av begrepene "besøkende" eller "lokalbefolkning", som igjen gjør det vanskelig å vite hvem departementet mener avgiften treffer og ikke treffer. "Besøkstrykk" er heller ikke definert.

---

<sup>1</sup> NOU 2023:10 Leve og oppleve

Dette er en gjennomgående svakhet gjennom hele høringsnotatet. Det er sterkt kritikkverdig at departementet ikke har hatt dialog med overnattingsaktører for å undersøke andelen av kommunens egne innbyggere eller personer i tilstøtende kommuner som bruker overnattingstjenester.

Definisjonen under ledd "d. overnatting: kunden disponerer utleieobjektet mellom kl. 24.00 og 6.00.", er mangelfull og må også inkludere cruise og bobilparkering.

#### **§ 4 Etablering av ordning med overnattingsavgift**

Definisjonen i § 4 er ikke den samme som i § 1. I § 1 er det benyttet begrepet geografisk område, i §4 er begrepet kommune. Det må også presiseres at i tillegg til "Overnattingsavgift skal gjelde for hele kommunen", så må cruisebåter og bobilparkering inkluderes.

I andre ledd omtales samarbeid mellom kommuner. Her viser vi til overnevnte momenter om mangelfulle krav til kostnadsestimering, bruk, forvaltning og inkludering av visit-selskap/destinasjonsselskap, samt eget kapittel om kriterier under. Dette punktet gjør det helt vilkårlig om en kommune vil kunne samarbeide med en annen. Paradoksalt nok er dette en utfordring i Lofoten med sine seks kommuner. Vågan kommune har størsteparten av overnattingene, og vil derfor få inn mest penger. Men det er ingenting som tilsier at de automatisk vil dele disse pengene med andre. Dette belyser igjen den store svakheten med modellen som er valgt, den løser hverken utfordringene i høysesong eller finansieringsutfordringene som finnes relatert til mye besøk i høysesong.

Videre skulle det her vært presisert at det må foreligge planer for disponering av midler og involvering av reiselivsnæringen før man innfører overnattingsavgiften, og at disse planene kan gjøres regionalt.

Under lanseringen av veikart for reiselivsnæringen 6.februar 2024 sa daværende næringsminister Vestre at "Alt skal vi høre. Men når man går inn i en åpen og demokratisk høring, så må vi også høre alt", og refererte til campingturister, bobilturister, teltere og cruisepassasjerer og hotellgjester/gjester via korttidsutleie. Videre sa Vestre "La oss nå spørre åpent. Er det så tydelig som du sier, så la oss ta konsekvensen av det. Jeg kommer ikke til å innføre et besøksbidrag som norsk reiselivsnæring er imot, det kan jeg love." Men departementet har ikke fulgt opp dette med denne høringen, de hører kun en av delene på besøksbidrag omtalt i veikartet, nemlig overnatting. Dermed får man ikke tatt stilling til totaliteten i forslagene heller.

Forutsigbarheten i dette er også fraværende. Ansvarlig statsråd gir et tydelig løfte om videre prosess, og 9 måneder senere er denne prosessen dramatisk forandret. Dette er svært beklagelig. Næringen er tydelig på at den ikke vil ha denne overnattingsavgiften. Da burde den ikke innføres. Dette har daværende næringsminister Vestre, som medlem av samme regjering som fortsatt sitter, lovet, som beskrevet ovenfor.

Vi viser også til følgende utdrag fra UNESCO verdsarv Vestnorsk fjordlandskap v/Visit Sognefjord AS sin høringsuttalelse<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Fellesgodeprosjektet i regi av Verdensarvrådet for Vestnorsk fjordlandskap med UNESCO Nærøyfjorden og Geirangerfjorden.

*Forslaga i høyringsnotatet framstår ikkje som eit tenleg reiskap for å fremje ivaretaking av særskilte naturkvalitetar, ivaretaking av sårbare lokalsamfunn og naturarvområdet UNESCO Vestnorsk fjordlandskap der prinsippet om besøksstyring og besøksforvaltning av verna natur- og kulturarv er like viktig som løysingar for finansiering av fellesgode*

Dette er svært talende: De med uttalte ønsker om besøksbidrag og klare utfordringer med ivaretagelse av viktig kultur- og naturarv mener regjeringens forslag bommer.

## **§ 5 Plikt til å beregne og betale overnattingsavgift**

§ 5 må også sees i sammenheng med "§ 17 ikrafttredelse"

Reiselivet selger overnattinger både til privat- og i bedriftsmarkedet lang tid i forveien. Slike avtaler kan gjelde alt fra noen dager til flere ukers opphold for en gruppe gjester. Med innføring av overnattingsavgift vil en slik forhåndsavtale få et prispåslag på flere tusen kroner og potensielt sprengte budsjettet til gjestene. Store konferanser med tilhørende overnattinger er ofte besluttet og innbooket halvannet år i forveien. Dette kan være flere hundre overnattinger og kontrakter verdt flere millioner. En innføring av besøksbidrag vil dermed øke prisen på en konferanse med flere titusener kroner og åpne opp for at konferansen flyttes til en annen kommune uten avgift eller bli avlyst.

Reiselivet er avhengig av forutsigbarhet ved salg av produktene sine. Gjestene er avhengig av å vite hva de kan få for de pengene de har satt av til en ferie eller en konferanse.

Departementet kan som følge av ovennevnte ikke la kommunene innføre en slik avgift før tidligst 1.1.2027. Dette vil også være helt i tråd med hvordan dette nylig ble gjort i Skottland, som bestemte en 18 måneders periode for implementering av sin nye turistskatt<sup>3</sup>. Vi minner her også igjen om den svært korte høringsrunden.

## **Sykehushotell vs. vanlig hotell**

Departementet gir 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." Disse unntakene fremgår imidlertid ikke av selve lovutkastet. Det er i denne sammenheng viktig å påpeke at også helt "vanlige" gjester kan leie seg inn på en leirskole eller et sykehushotell. Eksempelvis selger Pingvinhotellet UNN Tromsø seg også inn i det ordinære hotellmarkedet, bl.a. gjennom [www.booking.com](http://www.booking.com). Det blir derfor sterkt konkurransevridende om sykehushotell ikke blir pålagt å ilegges et besøksbidrag på vanlig gjester, mens andre hotell blir det. Skal alle ordinære gjester som fritt kan bruke sykehushotell unntas avgiften?

Sykehoteller har ikke rapporteringsplikt til Statistisk sentralbyrå (SSB) fordi de ikke faller inn under kategorien kommersielle overnattingssteder som hoteller, campingplasser og hyttegrender. SSB samler inn data fra disse kommersielle overnattingsstedene for å kartlegge overnattingstrafikken og støtte markedsføringen av Norge som reisemål. Sykehushoteller, som primært brukes av pasienter og deres pårørende, har en annen funksjon og målgruppe, og derfor er de ikke inkludert i denne typen statistikkinnnsamling. Dette bør også endres i forbindelse med forslaget til lov om besøksbidrag.

<sup>3</sup> <https://www.bbc.com/news/articles/crmz42lygmro>

## § 6 Tredjeparters ansvar

I forslaget om tredjeparters ansvar fremgår at "tilbyderen har plikt til å påse at tredjepart beregner og betaler overnattingsavgiften til kommunen etter første ledd."

NHO Reiseliv er enig i at tredjepartsansvaret bør reguleres i det fremsatte lovforslaget. Dette vil være forenklede både for næringsdrivende og privatpersoner som tilbyr overnattingstjenester. Videre vil risikoen for dobbeltbetaling reduseres.

Vi er imidlertid skeptiske til å ta inn en plikt for tilbyder til å påse at tredjepart beregner og betaler overnattingsavgiften. Det er også høyst uklart hvor langt en slik påseplikt skal gå. Vi opplever at styrkeforholdet mellom de store digitale plattformene som Hotels.com og Booking.com m.fl. og hotellene og private utleiere, er sterkt uproporsjonalt. Det vil således være svært urimelig om tilbyder skal ilegges noen sanksjoner om vedkommende ikke lykkes i å påse at tredjepart utøver sitt ansvar. Vi har derfor større tro på å fastsette i forskrift en plikt til å oppnevne en juridisk representant for håndhevelse av tredjepartsansvaret.

## § 7 Fritak

Her må annet ledd strykes slik at cruiseskip inkluderes i ordningen. På Island betaler Cruiseskip som seiler lokalt farvann 400 ISK (2,74 EUR) per hode per natt i overnattingsavgift. Til sammenligning betaler hotellene 800 ISK (5,5 EUR/ca 60 NOK) per rom per natt. Hvis det er to personer i en lugar/rom, innebærer dette at cruiseskipene og hotellene betaler like mye i overnattingsavgift per rom. Cruiseskip som seiler i "internasjonalt farvann" betaler ny infrastrukturavgift/skatt 13,7 EUR per passasjer per natt i islandsk farvann.

At avgiften settes som kronebeløp, slik som på Island, er helt sentralt for å kunne likebehandle cruise og overnatting, slik at de betaler det samme per rom fra samme dato.

Lokalt farvann refererer til skipene som cruiser rundt Island, hvor passasjerene ankommer Island med fly og går ombord på skipet på Island, seiler rundt i landet med stopp i 4-6 havner og deretter går av på Island og flyr hjem. Skipet er da innenfor islandsk farvann hele tiden, og stopper kun i islandske havner.

Internasjonalt farvann refererer til skip hvor

- Skipet tar på seg passasjerer i en utenlandsk havn og seiler deretter til Island
- passasjerene går av i en utenlandsk havn
- skipet seiler rundt Island, men gjør ett eller flere stopp i en utenlandsk havn (som Færøyene) mellom islandske havner.

Det er svært kritikkverdig at Departementet ikke har klart å få på plass et konkret forslag til skattlegging av cruisebåter, da dette er etablert i flere land allerede. I stedet setter man opp landbasert norskeid reiseliv som skatteobjekt, mens internasjonale aktører som er de som gjennom årtier har bidratt mest til trengsel, slipper unna. NHO Reiseliv mener det er uholdbart at man skal begynne med å svekke konkurransekraften til norske hotell og så senere komme tilbake til cruisenæringen. Dette er å begynne i helt feil ende, og det er også et løftebrudd sett opp mot veikart for reiselivsnæringen.

## § 8 Beregningsgrunnlag

**I lovforslagets § 8 defineres satsen, som er inntil fem prosent. NHO Reiseliv mener dette er en kompliserende modell som heller bør gjøres om til et fast beløp.** Regjeringen skriver i høringsnotatet at

*"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."*

NHO Reiseliv er helt tydelige på at det er både betydelig forenkling og betydelig mer forutsigbart om det brukes en sats som er et fastsett beløp. Dette beløpet bør baseres på snittpris hotell i Norge, og maksimalt 3 prosent av denne, ikke over 5 EUR. Denne satsen er da også enkelt overførbar til cruisebåter og andre overnatting på passasjerskip i transitt eller bobiler og teltere. Satsen bør fastsettes årlig gjennom "Prop. 1 LS – Skatter og avgifter 20xx". Slik gjør man overnattingsavgiften mye mer oversiktlig og forutsigbar for næringslivet og private utleierye og avgiften blir likt fordelt på gjestene. Når man skal markedsføre i digitale kanaler og andre steder, vil et enkelt beløp også være lettere å formidle og lettere for gjesten å forholde seg til.

I møter med Næringsdepartementet har NHO Reiseliv fått inntrykk av at departementet er usikre på konsekvensene og utfordringene forslaget om prosentsats gir næringen. NHO Reiseliv mener derfor det er helt nødvendig at Næringsdepartementet inviterer de berørte parter innen overnattingsnæringen til diskusjonsmøter om konsekvenser og innretningen på modellen, inkludert type sats og krav til innkreving. Den korte høringsfristen gjør slike møter enda mer nødvendig.

Det er et uttalt mål å få folk til å besøke Norge og bo her lenger. Slik avgiften er innrettet nå, øker den insentivene for å benytte cruise og bil for å besøke Norge. Dette er den type turister som gir minst verdiskaping for Norge per gjest.

Slik satsen er foreslått, vil en gjest som kjøper et dyrere hotellrom men samtidig ikke bruker fellesgoder (typisk norsk yrkesreisende) betale mer i besøksbidrag enn en utenlandsk turist som kjøper et billig rom og samtidig har betydelig bruk av fellesgoder. Og begge betaler mer en cruise gjesten som betaler ingenting.

Én sats som er satt til et fast beløp vil også virke mindre konkurransevridende mellom hotell og alternativer med flere overnattingsenger, eksempelvis utleiehytte. Tre par på tre separate hotellrom får et betydelig større påslag på regningen, enn om man velger å leie en fritidsbolig.

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

Departementet skriver følgende i høringsnotatet

*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.*

Departementet har dessverre hoppet fullstendig over ønsket om besøksstyring. Formålet er rene kommunale inntekter basert på en for bred definisjon av reiselivsrelaterte fellesgoder. For svært mange av NHO Reiselivs medlemmer er reiselivets sesongstruktur en utfordring. Departementet skriver selv i høringsnotatet at "For noen lokalsamfunn er det krevende når det kommer mange tilreisende i høysesongen". I "Veikart for reiselivsnæringen" skriver regjeringen at "en skjev sesongstruktur reduserer lønnsomheten i næringen som følge av at inntjening fra hovedsesongen skal dekke faste kostnader gjennom hele året." Med samme sats gjennom hele året må altså hotellene som ikke bidrar til den krevende situasjonen i lokalsamfunnene departementet legger til grunn, betale denne avgiften.

Videre vil lavsesongen, som er mindre etterspurt og mindre lønnsom, bli enda mindre etterspurt og mindre lønnsom når man må beregne og betale avgift også i denne perioden. Vi vet at hotellovernatting i Norge har en solid topp fra mai til september. For eksempel på sørlandskysten er belegget under 50 % fra oktober til og med mars.

Departementet vil med en slik modell som er foreslått bidra til å forsterke den skjeve sesongstrukturen de tidligere har beskrevet som bidrag til redusert lønnsomhet. Dette vil igjen forsterke insentivene til å stenge hotell for sesongen, som igjen vil redusere muligheten til helårs arbeidsplasser. NHO Reiseliv mener derfor satsen, i tillegg til et fast kronebeløp, må gis anledning til å differensieres.

At satsen også ilegges uten fradragsmulighet for næringslivet på lik linje med merverdiavgiften er svært beklagelig. Dette rammer nær sagt alle landets næringer som bruker hotell og annen overnatting til arbeid og konferanser. En snekker som overnatter i en kommune mens han er der for å bygge et reiselivsrelatert fellesgode, må altså betale et besøksbidrag/overnattingsavgift. En slik overnattingsavgift gjør også at bruken av overnatting blir dyrere og gjør at flere vil vurdere dagpendling som vil gi økt bruk av transport og mindre omsetning for overnatting og annen næringsvirksomhet i kommuner med besøksbidrag. Dette er også en avgift som etter alt å dømme vil omfatte brakkehoteller etc. der f.eks. skiftarbeidere bor. Dette vil være nødvendig fordi begge tilbyr overnatting til samme gruppe.

Vi viser her til også til vedlagte juridiske vurdering fra Selmer som viser at forslaget innebærer en økning i mva. på 0,6 prosentpoeng på overnattingstjenester. Det er altså ikke bare kommunene som får økte inntekter fra dette forslaget. Staten vil også øke sine inntekter. Hvordan disse inntektene vil komme reiselivet til gode er ikke beskrevet i høringsnotatet. NHO Reiseliv forventer at disse inntektene brukes på reiseliv og at departementet kommer med konkrete forslag til hvordan.

## **§ 9 Oppgjør og innkreving**

Denne paragrafen er igjen mangelfull. Vi påpeker igjen at her er ikke cruise, bobil eller andre besøkende omtalt, gjester som i stor grad bidrar til utfordringene som dette lovforslaget skal motvirke

## **§ 10 Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt**



I forslag til bestemmelsens annet ledd skrives det at "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 en rekke forhold. NHO Reiseliv mener at en åpenbar forutsetning før man går i gang med en slik lovendring som foreslås, er at det innføres en registreringsplikt for korttidsutleie. EUs nye regelverk «Short-Term Accommodation Rental Services Regulation» åpner opp for at plattformsselskaper deler informasjon om utleieaktivitet med nasjonale og lokale myndigheter dersom disse krever det.

Registreringsplikt vil gi kommuner og byer en bedre oversikt over antall utleieenheter og utleiedøgn. Dette er avgjørende for god planlegging av boligutvikling og infrastruktur. I dag mangler kommuner oversikt over antall turister og når de kommer. Dette kan føre til for mye trykk på lokal infrastruktur og bli et irritasjonsmoment for lokalbefolkningen. Det er også helt logisk å innføre en registreringsplikt som virkemiddel før man innfører en overnattingsavgift.

I tillegg må SSB få tilgang til disse tallene for å få laget en helhetlig og dekkende statistikk over omfanget av korttidsutleie i Norge.

### **Mangelfulle rapporteringskrav til kommunene**

Det er i departementets forslag ingen krav til kommunene om rapportering av bruken av pengene, ingen krav til budsjettering i forkant, ingen krav til planen eller krav om involvering av næringen i planleggingen. Dette er helt uakseptabelt og forsterker inntrykket av at denne overnattingsavgiften er en gave til norske kommuner på bekostning av reiselivsbedriftene. Under har NHO Reiseliv et eget kapittel om "Manglende kriterier for pengebruk". Vi mener at våre anbefalinger her må tas inn i loven.

Videre må det fastsettes at en innføring av overnattingsavgiften må varsles alle berørte minst et halvt år før innføring i den enkelte kommune.

### **Ytterligere kommentarer til påstander og opplysninger i høringsnotatet.**

#### **Kommuner handlefrihet og mangel på kriterier**

Statsråden svarer stortingsrepresentant Sivert Bjørnstad i et skriftlig spørsmål at "Jeg mener at regjeringens forslag vil komme næringslivet til gode ved at reisemålets attraksjonskraft øker."<sup>4</sup> Men dette har hverken reiselivet eller kundene en garanti for.

Mangelen på slike garantier bekreftes når man gjennomgår forslaget juridisk. NHO Reiseliv har bedt Advokatfirmaet Selmer AS om å gjøre en rettslig vurdering av lovforslaget, og da særlig hvordan lovforslaget sikrer at inntektene faktisk benyttes til formålet. Et utdrag følger her:

*Slik vi ser det, er det ikke sammenheng mellom de utfordringene Departementet ønsker å løse i Høringsnotatet og teksten i lovforslaget som er en del av dette. Høringsnotatet fremholder at inntektene fra overnattingsavgiften skal disponeres til såkalte reiselivsrelaterte fellesgoder. Definisjonen av slike reiselivsrelaterte fellesgoder er imidlertid svært vid i lovutkastet.*

<sup>4</sup> <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qnid=98659>

*Det vil etter vårt syn tilligge kommunenes frie skjønn å disponere inntektene fra overnattingsavgiften til de formål kommunen måtte finne riktig, herunder også til andre formål enn det som måtte være nødvendig for å løse utfordringer med høyt besøkstrykk fra turisme.*

*Lovforslaget inneholder ingen kontroll- eller sanksjonsmuligheter overfor kommunene for å sikre at inntektene fra overnattingsavgiften går til turistrelaterte formål. Vi bemerker at det nok uansett ville ha vært vanskelig å overprøve kommunens skjønn, når formålet med besøksavgiften først er angitt så vidt i lovforslaget.*

***Etter vårt syn er realiteten i forslaget at det innføres en kommunal særavgift rettet mot én bransje. Kommunene står i praksis fritt til å bruke inntektene de måtte hente inn til å finansiere alminnelige kommunale tjenester som de måtte prioritere.(vår utheving).***

Konklusjonen til Selmer er svært dramatisk for norsk reiseliv generelt og overnattingssektoren spesielt og understreker hvorfor NHO Reiseliv mener forslaget er et løftebrudd som må trekkes tilbake.

Hele betenkningen ligger vedlagt dette høringssvaret og er å anse som en del av NHO Reiselivs høringssvar. Vi vil i det videre påpeke en rekke andre svakheter og mangler når det kommer til forslaget.

### **Kommentar til kapittel 1: "Bakgrunn og hovedinnhold"**

I veikart for reiselivsnæringen skriver regjeringen

*Regjeringens ambisjon om et mer bærekraftig reiseliv innebærer at vi må vurdere nye modeller for besøksstyring og finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder. Økt ferdsel fra tilreisende og lokalbefolkning kan gi slitasje på både natur og kulturressurser, og mange kommuner og regioner har varslet behov for å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder som søppelrydding, stivedlikehold og renhold av toaletter. **Dersom turistene bidrar til spleiselaget**, kan kommunene legge bedre til rette for både tilreisende og lokal befolkning. Regjeringen ønsker derfor å gi kommuner mulighet til å innføre lokale besøksbidrag. Et besøksbidrag kan bidra til at lokalsamfunn og reisemål blir forvaltet på en god og fremtidsrettet måte, og at kvaliteten på opplevelsen høynes. **Forslaget vil gjøre det mulig å legge bedre til rette for effektiv besøksstyring i kombinasjon med at reisemålene har gode planer for destinasjonsutvikling (vår utheving)**<sup>5</sup>*

På side 6 i høringsnotatet skriver så Departementet at "Formålet med besøksbidrag kan være å styre tilstrømmingen av turister og/eller å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder." At departementet allerede på første side i redegjørelser forlater tanken om besøksstyring og premisset om planer for destinasjonsutvikling setter dessverre tonen for presisjonsnivået i høringsnotatet. Det er etter NHO Reiselivs oppfatning ingenting i forslaget som legger opp til effektiv besøksstyring, snarere tvert imot, og det er heller

<sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veikart-for-reiselivsnaringen/id3024789/>

ingen krav til kommunene som skal innføre besøksbidraget om "gode planer for destinasjonsutvikling".

### **Lite treffsikkert tiltak som rammer lokalbefolkningen**

Høringsnotatet fortsetter så videre på side 7 med innspill til ulike modeller for piloter. Men notatet mangler en definisjon av "besøkende", "turist" og "lokalbefolkning". Departementet skriver at "forslaget er ment å øke kommunenes handlingsrom til å hente inn inntekter fra de som besøker kommunen for å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder." (s. 6) og videre "Departementet vurderer at en overnattingsavgift er et relativt treffsikkert virkemiddel for å kreve inn inntekter fra besøkende og som i liten grad belaster lokalbefolkningen."(s.7).

Dette er ganske enkelt ikke riktig. For å begynne med fugleperspektivet, så vet vi, og dette berører høringsnotatet, at over 70 % av gjestene på norske hotell er nordmenn. Videre viser destinasjonsanalyser utført av Menon at lokalbefolkningen i en region er storforbruker av tjenestene til overnattingsstedene. I regionen Stor-Oslo, står lokalbefolkningen for 66 % av omsetningen til overnatting, servering og opplevelser. I Region Trøndelag er tallet 61 %.<sup>6</sup> Selv om dette inkluderer flere næringer enn bare overnatting, bekrefter andre tall NHO Reiseliv har mottatt fra våre hotellkjede-medlemmer dette. Data fra en kjede viste at 32 % av overnattingsgjestene deres i Oslo også hadde adresse i Oslo.

Dette er ikke overraskende. Næringslivet trenger møteplasser og overnatting til kurs og konferanser, familier, kjærester og venner trenger hyggelige steder å gjennomføre bryllup, konfirmasjoner eller bare et lite avbrekk i hverdagen.

Da departementet ikke har noen definisjon av begrepene "besøkende", "besøkstrykk" eller "lokalbefolkning", er det vanskelig å vite hva de mener treffer og ikke treffer. Vi viser her til vedlagte juridiske vurdering fra Selmer for ytterligere utdypning av manglende definisjoner.

Konklusjon: De forutsetningene som departementet legger til grunn stemmer ikke overens med virkeligheten. Det er i hovedsak lokalbefolkningen som vil komme til å betale dette besøksbidraget (overnattingskatten). Det kan ikke være hensikten bak lovforslaget, men blir konsekvensen. Forslaget er derfor i motsetning til hva departementet hevder, svært lite treffsikkert.

### **Generell kommunal ordning som løsning på et udefinert problem**

Departementet legger opp til en svært løs definisjon av problemet de skal løse og belegger det heller ikke med empiri. Innledningsvis kan vi lese at "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." (vår utheving).

Høringsnotatet mangler som nevnt definisjoner, men det mangler også empirisk belegg for hva problemet er. I stedet brukes det ofte ord som "enkelte" og "noen". Dette gjør at

<sup>6</sup> <https://www.nhoreiseliv.no/tall-og-fakta/destinasjonsanalyser/>

grunnlaget for hele loven fremstår som anekdotisk. Dette forsterkes av at det ikke foreligger noen oversikt eller henvisning til undersøkelser av såkalt masseturisme eller overturisme i Norge, eller en sammenlikning av situasjonen i Norge sammenliknet med land som Spania, Nederland eller Italia. Og om målet er å "hente inn inntekter fra de som besøker kommunen", er som nevnt over løsningen svært upresis.

Hvis det er utfordringene i høysesongen som skal løses, hvorfor har man ikke da presentert en modell for disse utfordringene som går mer i retning av besøksstyring, kontroll eller tak på cruisegjester eller strengere regler for bobil og annen transport? Norske kommuner vil hele tiden ha utfordringer med en rekke ting. De som har utfordringer med overturisme eller økt antall besøkende i en høysesong utgjør trolig langt under en tidel av disse.

NOU 2023:10 bekrefter dette. Her kan vi lese at "Mange norske reisemål har imidlertid ikke utfordringer med «overturisme», men har behov for flere besøkende for å styrke lønnsomheten i næringen." Likevel er forslaget til lov om besøksbidrag og definisjonene foreslått så bredt definert at alle norske kommuner vil kunne innføre overnattingsavgift, fordi det blir en kilde til inntekter til kommunen. Vi ser allerede at politikere som befinner seg i kommuner som aldri har hatt utfordringer med mye besøkende nå tydelig signaliserer at de ønsker å innføre denne overnattingsavgiften. Konsekvensen er økt skattebyrde og redusert konkurransevne på bedrifter som ligger i kommuner som heller trenger flere besøkende og økt lønnsomhet.

### **Manglende forklaring på bruk av piloter for utprøving**

Departementet skriver i høringsnotatet:

"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."

Dette er en svært mangelfull begrunnelse. Regjeringen kunne ha laget et lovforslag som ga anledning til å gjennomføre piloter i definerte områder. Hvorfor er det mer hensiktsmessig å gi alle kommuner en slik adgang enn å la de kommuner som har uttrykt ønske om det og har planer for involvering bruk av midlene adgang til det først? NHO Reiseliv er kjent med at de som ønsket å være pilotprosjekt ved en slik ordning har vært i jevnlig kontakt med departementet. Fordelen med disse aktørene er også at de kommer fra steder hvor man faktisk har utfordringer med flere tilreisende i høysesongen og har kjent utfordringene på kroppen og dermed også sitter nærmest de gode løsningene.

Aktører som ønsket å pilotere besøksbidrag, det være seg Lofoten, Fellesgodeprosjektet via Visit Sognefjord eller på Beitostølen, har også uttalt seg svært kritisk om det forslaget som departementet har fremmet.

Vi viser her til UNESCO verdsarv Vestnorsk fjordlandskap v/Visit Sognefjord AS sitt høringssvar inkludert deres juridiske uttalelse fra Selmer om EØS-rettslige begrensninger. Konklusjonen til Selmer er at det ikke er "grunnlag for departementets nokså bastante konklusjon om dette. Vi kan ikke se EØS-retten setter noen absolutt skranke for å innføre en besøksavgift for innreise til nærmere avgrensede områder" og at det er "rom for å

utforme en besøksavgift for nærmere avgrensede områder eller soner i tråd med tjenestefriheten." At Departementet skyver EØS-lovgivning foran seg for å hasteinnføre en modell selv de som ønsker besøksbidrag mener treffer feil, er sterkt kritikkverdig. Norge bør bruke handlefriheten som er i EØS-avtalen. Når man i EU-landet Italia har prøvd dette i Venezia, må man klare å gjøre dette i Norge også.

Selv om det er nødvendig med en lovendring for piloter, ville man her kunne prøvd ut en ordning noen få steder som har uttrykt ønske om dette. Disse pilotene kunne deretter blitt evaluert grundig før man åpnet opp for en generell adgang for alle landets kommuner. Man løper nå en stor risiko for at flere kommuner uten hverken planer for bruk av midler eller en klar utfordring med besøk i høysesong vil innføre et besøksbidrag(overnattingsavgift) kun fordi det blir en kilde til med penger til kommunekassen.

### **Manglende kriterier for pengebruk**

NOU 2023:10 lanserte en modell for besøksbidrag. Departementet selv beskriver denne NOUen med 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.*

Et sentralt trekk ved denne modellen var reisemålsledelse, som ble lagt som kriterier for at de stedene som har utfordringer med besøksforvaltning kunne søke på disse midlene med bakgrunn i en klar plan.

Departementet skriver så videre

*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. (vår uthev.)***

Det fremstår svært uklart for NHO Reiseliv hvilke elementer i denne modellen som har overføringsverdi til den kommunale modellen som foreslås. Det er ingen strenge kriterier for bruk av pengene, ingen krav til plan og dokumentasjon, ingen krav om involvering av lokalt eller regionalt destinasjonsselskap. Det er en ren kommunal skatt som kommunen selv kan kreve inn og disponere uten noen som helst forpliktelse til at dette skal komme reiselivet til gode. Her har man til syvende og sist bare håpet og god tro å støtte seg på. Uttalelser fra politikere i hele landet understreker dette poenget. De vil bruke disse pengene på snømåking, kollektivtrafikk, parker og idrettsanlegg.

Det er derfor NHO Reiselivs klare krav at det må ligge krav til kommunene om

- Planleggingen av bruken og bruken av midlene skal gjøres av en lokalt etablert reisemålsledelse (fond eller stiftelse), som er bredt sammensatt av lokale myndigheter, næringsliv og frivillighet.
- Planene til reisemålsledelsen må ha tydelige planer gjennom budsjettering og planer for bruk av pengene før man kan vedta en slik skatt.
- Klare forutsetninger om involvering av reiselivsnæringen i utformingen av disse planene.
- Tydelige krav til årlig rapportering over bruken, inkludert rapportering fra de som har fått krav om innbetaling av næringen (altså næringen) og belysning av konsekvenser på markedssituasjon, konkurransevne og lønnsomhet.
- Krav om løpende vurdering av om besøksbidraget bidrar til å nå målene reisemålsledelsen har satt.
- At satsen er bestemt av Stortinget en gang årlig, og ikke kan justeres år for år av den enkelte kommune.

Disse kravene vil også være helt i tråd med tidligere lovnader gitt av den sittende regjeringen. Da daværende næringsminister Vestre lanserte veikart for reiselivsnæringen 6.februar 2024, sa han følgende:

*Det skal tilpasses lokalt, så selv om kommunene vil få en hjemmel til å innføre dette, så er forutsetningen at det skal skje i samarbeid med det lokale næringslivet. Det skal ikke tres nedover hodene på reiselivsbedriftene. Vi må finne løsninger sammen. (...) også er det en forutsetning til: det må følge med god besøksstyring og lokal destinasjonsutvikling. Det skal være en strategi bak, ikke bare en ekstra inntektsstrøm som jeg tror alle kommuner kunne tenke seg hvis de fikk muligheten til det. Men det er altså ikke det det er snakk om<sup>7</sup>.*

### **Forutsetninger for innkreving av pengene**

NOU 2023: 10 fremsetter sitt forslag om nasjonalt besøksbidrag en rekke forutsetninger for å få tilgang til midler fra ordningen. Disse forutsetningene er helt naturlige å se hen til om departementet trenger innspill til krav som blir gjeldende i en ordning med lokalt besøksbidrag.

Utvalget definerer reisemålsledelse på følgende måte:

*Reisemålsledelse handler om å definere og koordinere utviklingen av et mer bærekraftig reiseliv på reisemålet. Reisemålsledelsen er en bredt sammensatt gruppe med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet, som samarbeider for å oppnå visjonen og målene for reisemålet.*

Videre skriver utvalget

*Utvalget har i definisjonen av reisemålsledelse lagt til grunn at ledelsen er bredt sammensatt med deltagere fra privat, offentlig og frivillig sektor og eventuelt andre aktører i lokalsamfunnet. Denne inndelingen består imidlertid ikke av gjensidig utelukkende kategorier. Hvem som skal delta i reisemålsledelsen, må avgjøres på det enkelte reisemål. Utvalget vil understreke viktigheten av at*

<sup>7</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lanserer-veikart-for-reiselivet/id3023630/>

*reisemålsledelsen er formalisert og bredt sammensatt, med definerte roller. Et samarbeid mellom aktører som har ulikt utgangspunkt krever klare strategier og forpliktelser. Det krever også at det er tillit mellom aktørene og forståelse for den enkeltes rolle. Hvilke oppgaver aktørene i reisemålsledelsen skal ha, må fremgå tydelig i et mandat. I utarbeidningen av mandatet er det nødvendig at man involverer relevante interessenter.*

Utvalget foreslo en ordning med et nasjonalt innkrevet besøksbidrag hvor de innkrevde midlene kunne søkes på gitt etablert reisemålsledelsen. Disse føringene er fullt ut overførbare til også en kommunal ordning. Uten at disse føringene er bakt inn i en ordning med besøksbidrag,

*Utvalget legger vekt på at selve bruken av midlene bør styres av den lokale reisemålsledelsen. Det er viktig at forvaltningen av midlene er basert på god forståelse av hvordan midlene kan bidra til langsiktig positiv utvikling av fellesgodene, lokalsamfunnene og næringen (...) Det må utarbeides nasjonale kriterier for støtte som er enkle å administrere og som gir stort handlingsrom for å finne lokale løsninger på utfordringer med fellesgoder. Det må være en forutsetning for å kunne motta midler fra fondet at det er etablert en reisemålsledelse på reisemålet, og at reisemålsledelsen har utarbeidet en besøksstrategi som er vedtatt i kommunen(e) og forankret i kommunen(e)s samfunnsplanlegging. En slik forutsetning betyr at aktører på reisemålet bare skal få anledning til å søke om midler fra ordningen, dersom de har laget en besøksstrategi der de har involvert relevante lokale aktører for å komme frem til en ønsket utvikling for reiselivet. Ulike aktører på reisemålet kan være støtteberettigede og utførende i henhold til besøksstrategien (...) Det er nødvendig med en løpende vurdering av om besøksbidraget bidrar til å nå målene reisemålsledelsen har satt. (s. 114-116)*

NHO Reiseliv finner det beklagelig at de forhold nevnt over overhodet ikke er hensyntatt i høringsnotatet eller tilhørende lov.

### **Reiselivets driftsmargin**

Det er godt dokumentert at reiselivets driftsmargin er godt under hva som er gjennomsnittet for norsk næringsliv. Siste beregning fra Menon på oppdrag fra NHO Reiseliv oktober 2024 viser en gjennomsnittlig driftsmargin i overnattingsbransjen på 3,6 %.<sup>8</sup> Departementet skriver i høringsnotatet:

*Den relativt sett lave lønnsomheten innenfor overnattingsbransjen skyldes blant annet sterk priskonkurransen 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.<sup>9</sup>*

Dette er en temmelig presis gjengivelse av reiselivets utfordrende rammebetingelser. Derfor fremstår det fullstendig uforståelig at departementet fremmer dette lovforslaget. Departementet beskriver presist en bransje som hele tiden presses på pris med godt dokumenterte sesongvariasjoner. Det er denne bransjen departementet nå lanserer som et

<sup>8</sup> Menon - Lønnsomhetsanalyser for reiselivsnæringen i 2023. Tilgjengelig på forespørsel.

<sup>9</sup> Høringsnotat om forslag til lov om besøksbidrag s. 14

skatteobjekt for norske kommuner hvor bransjen risikerer inntil 5 % påslag på sine tjenester.

Dette poenget kan ikke påpekes sterkt nok: på en bransje som allerede har betydelig lavere driftsmargin enn annet næringsliv, velger regjeringen å legge veien åpen for norske kommuner å skattlegge de tjenestene bedriftene selger med inntil fem prosent mer. Dette forsterker inntrykket av en feilaktig innretning. Det er vanskelig for norsk overnattingsbransje å se på dette som noe annet enn at regjeringen ønsker færre kommersielle overnattingssteder, færre arbeidsplasser i norske kommuner og mindre verdiskaping.

Hvis departementet vet at det er "sterk priskonkurransse", hvordan kan man samtidig da si at 5 % økning i avgiftene er "moderat"? Innen reiselivet jobber flere av de aller dyktigste salgs- og markedsføringsfolkene i Norge. Disse vet at pris er helt vesentlig for tilbud og etterspørsel, og at en justering på inntil 5 % kan gjøre at man taper konkurransen. I en lavmarginbransje er 5 % svært mye, uansett hva departementet måtte tro om dette.

Selvsagt prøver en bransje som har lave driftsmarginer hele tiden å bedre disse marginene. Man kan drive mer produktivt og økonomisk, få gjestene til å bli en natt lenger, man kan ansette færre folk og kutte åpningstider i lavsesong. Eller man kan forsøke å selge rommene sine dyrere. Dette siste poenget er åpenbart: dersom hotellene kunne ta 3 – 5 % mer betalt per rom i dag, ville de selvsagt allerede gjort det. Man kan ikke bare hente inn nye prosenter fra kundene i et marked uten konsekvenser, da ser kundene seg om etter andre alternativer, enten i andre kommuner eller i andre land. Departementet sier selv at det er en sterk priskonkurransse, og så gir man likevel kommunene anledning til å øke skatten på denne næringen.

NOU 2023:10 la også til grunn at skatt på overnatting var feil virkemiddel i Norge: "Utvalget gjør oppmerksom på at overnattingsbransjen i Norge består av mange små aktører med lav inntjening, og at det er flere bransjer som har inntekter fra besøkende. Utvalget mener derfor at det å kreve inn besøksbidraget bare via overnattingsbedriftene er en urimelig belastning for en enkelt bransje." Det er svært uheldig at Næringsdepartementet ikke har klart å lage et forslag som bygger på denne innsikten.

Det har etter at forslaget ble lansert, blitt uttalt at det ikke er hotellene som skal betale, men gjestene. Næringsministeren ga blant annet uttrykk for dette i Dagsnytt 18 19.11.2024. Med andre ord, man forsøker å gi inntrykk av at hotellene kun blir et innsamlingspunkt for penger til kommunen, og at det er gjestene som skal betale. Men det er hotellene som må øke prisen på det de selger og dermed står svakere i konkurransen og taper omsetning. Men hotellene opererer selvsagt alltid og i likhet med alle andre næringsaktører med den prisen de kan oppnå. Derfor er det ikke rom for å øke prisen tilsvarende en ny avgift, og hotellene vil måtte dekke dette selv i de fleste tilfeller.

I Norge har man en rekke skatter og avgifter på produkter man ønsker at befolkningen skal bruke mindre av. Typisk tobakk, alkohol og sukker. Dette kalles avgifter. Skatter har også denne effekten. Eller, som man i dette tilfellet gjør, kaller det bidrag. En overnattingsavgift (besøksbidrag), en egen skatt på reiseliv i Norge, gjør at befolkningen bruker mindre av dette. Om man ønsker mindre av noe, skattlegger man det. Regjeringen signaliserer med denne overnattingsavgiften at den ønsker mindre kommersiell og oversiktlig overnatting på hotell, camping, hytter, ferieleiligheter og båthavner.

**Næringen med lavest driftsmargin får økt skatt**

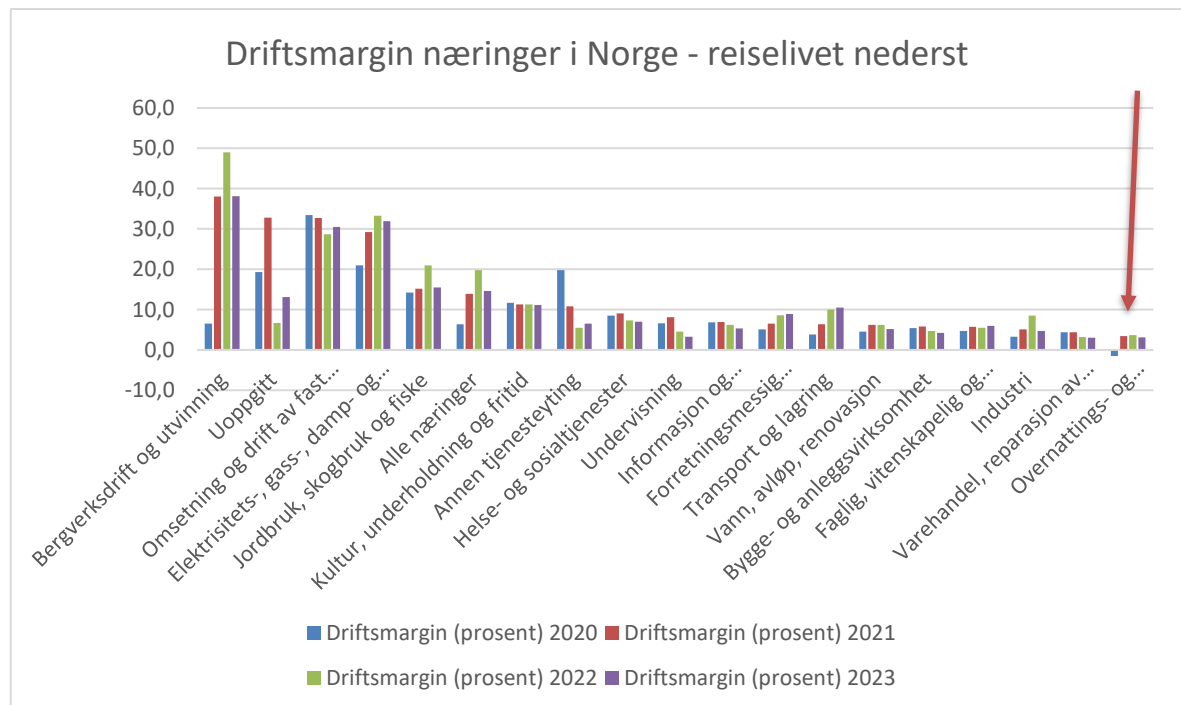


Videre skriver departementet at det ikke er "kjent med at det finnes tilsvarende kommunale avgifter i Norge som kommunen krever inn fra både privatpersoner og virksomheter som har inntekter fra salg av tjenester." Det er riktig. Og der myndighetene velger å starte med dette er i den bransjen som har lavest marginer.

Vi kan illustrere dette med to familier på fire. Den ene familien drar på dagsbesøk til en kommune med ordning med overnattingsavgift innført, og bruker flere tuområder som kommunen har lagt til rette for, handler i butikkene og går på en kafe og drar hjem igjen til sin kommune uten å overnatte. Den andre familien reiser inn til den samme kommunen, tar inn på et hotell med svømmebasseng og har en hyggelig familiestund på hotellet. Hvilken familie har her benyttet reiselivsrelaterte fellesgoder? Den første har hatt et større forbruk av disse, mens den andre kun er på hotellet. Ironisk nok er det hotellfamilien som må betale avgift. De næringsdrivende som selger den første familien mat, klær og sko får intet påslag på hva de selger, mens hotellet som tilbyr en overnatting må legge på for eksempel 150 kroner på produktet det selger. Tror departementet at det blir lettere for hotelleieren å selge produktet sitt ved å måtte avkreve gjestene et bidrag på toppen av romprisen?

Eksempelen kan overføres til en familie som skal legge til for natten i en gjestehavn. Disse må betale overnattingsavgift. Ved siden av havnen ligger en cruisebåt med 5000 passasjerer. Disse mener departementet ikke skal ikke betale noen avgift.

Figuren under er illustrerende. Her er oversikt fra SSB over alle næringer i Norge, rangert etter driftsmargin høyest til lavest. Rød pil markerer reiselivet. Den næringen med lavest driftsmargin skal altså få en ny avgift på det den selger.

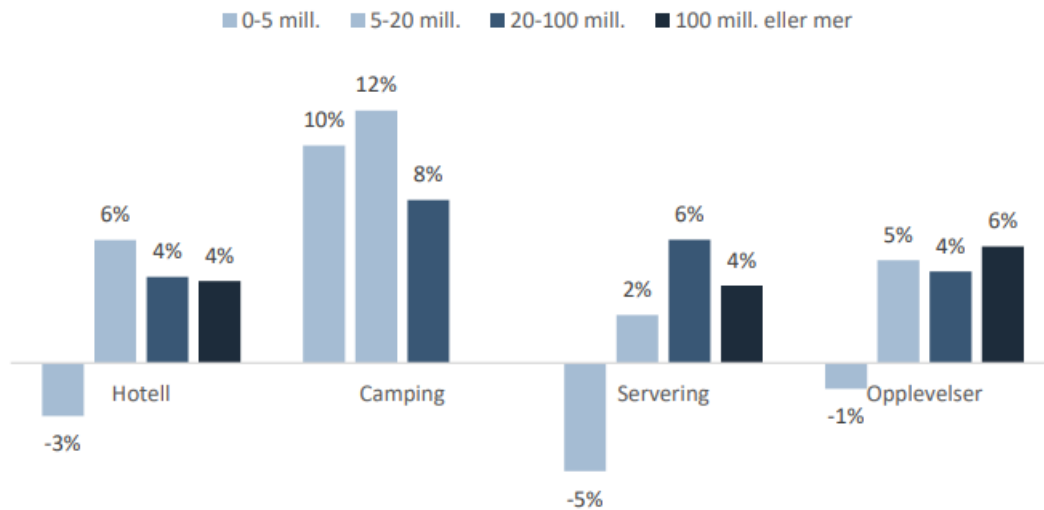


Figur 1: Kilde SSB: 07371: Alle næringer. Nøkkeltall for ikke-finansielle aksjeselskaper 2007 - 2023

Konklusjon: Departementet og regjeringen øker skattene der hvor marginene er minst. Dette vil føre til ytterligere redusert driftsmargin, redusert konkurranse- og sysselsettingsevne i norsk reiseliv.

Figur 2 under bekrefter dette. Det er en lavere driftsmargin i hotellbransjen (snitt 3,6) enn avgiften regjeringen ønsker å gi kommunene mulighet til å ilegge dem, inntil 5 %.

Driftsmarginer i fire reiselivsbransjer i 2023 fordelt på bedrifter i fire størrelsesgrupper. Kilde: Menon



Figur 2: Driftsmarginer i reiselivsbransjer. Kilde: Menon - Lønnsomhetsanalyser for reiselivsnæringen i 2023. Utført på oppdrag fra NHO Reiseliv november 2024.

### Konkurranselovgivning og markedsføringsloven

Det er en svakhet ved høringsnotatet at det ikke redegjørt for hvordan overnattingsavgiften skal fremgå når man annonserer pris for hotelloppholdet. Skal avgiften opplyses som et konkret tillegg, eller må den inkluderes i den totale prisen? Vi forventer at departementet konsulterer relevant markedsføringslovgivning, herunder relevante departement, for en grundig avklaring av alle spørsmål rundt hvordan tilbyderne og tredjeparter skal opplyse om overnattingsavgiften i sine priser ut til kundene.

Hoteller bruker både egne og internasjonale digitale markedsføringskanaler og har sine egne prismodeller, ofte ved hjelp av kunstig intelligens. Det legges gjerne inn avtaler for rammepris. Ulike avgifter i ulike kommuner vil komplisere dette betydelig.

### Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet anerkjenner de administrative kostnadene dette vil gi overnattingsstedene.

NHO Reiseliv minner om teksten fra Veikartet "Som i andre næringer kan lønnsomheten i reiselivet også økes ved mer effektiv forretningsdrift i de enkelte virksomhetene. Regjeringen vil legge til rette for dette blant annet ved å gi bedriftene en enklere hverdag med redusert administrativ byrde." Regjeringen har også satt et mål om å redusere næringslivets kostnader knyttet til pålagte regler og innrapporteringsplikter med 11 milliarder kroner innen 2025.

NHO Reiseliv stiller spørsmål ved om dette bare er glemt eller lagt bort av regjeringen?

Departementet skriver at det "har ved utformingen av forslaget vektlagt at reguleringen ikke skal være unødig administrativ byrdefull for tilbyderne av overnattings tjenester og kommunene, så langt det er mulig innenfor rammene av en kommunal avgift."

Med henvisning til diskusjonen om driftsmargin og innsamlingspunkt over, er det svært beklagelig at departementet nå legger opp til økte administrative kostnader. Det er hotellene som må ta millionregningen for å legge om regnskapssystemene sine, slik at kommunene skal få lov til å skattlegge fra dem. Departementet gjør en løs vurdering av kostnadene hos den organiserte overnattingen på 15 millioner.

Vi gjentar vårt krav om at departementet må invitere hotellnæringen til et møte etter høringsfristen for bedre å få innsikt i økonomiske og administrative konsekvenser, og for å ta sikte på å begrense skadevirkningene av dette mest mulig. Det mest hensiktsmessige og forsvarlige hadde likevel vært å utsette høringsfristen, gjennomført møter, gjort grundigere undersøkelser og derigjennom fått et bedre fundert lovforslag.

### **Ringvirkningseffekter av forslaget er fraværende**

Hva innebærer det å gjøre Norge som ferieland dyrere? Departementet har en kortfattet diskusjon på s. 54-56 i høringsnotatet som konkluderer med at det er "klart at en overnattingsavgift for bransjen påvirker etterspørsel og omsetning negativt, og den påvirker konkurranseforholdene internt i Norge og overfor utenlandske konkurrenter." Det er korrekt. Men noen videre analyse eller utredning av dette er fraværende. Her henviser vi til diskusjonen over når det gjelder driftsmarginer, men ønsker også å peke på den totale mangelen av analyse av ringvirkninger av mindre etterspørsel og omsetning i reiselivet. Departementets manglende interesse for dette forsterkes gjennom den ekstremt korte høringsfristen som er satt, som gir norske kommuner svært liten tid til å kunne analysere eller respondere på eventuelle konsekvenser av en slik lov.

Gjennom en rekke ringvirkningsanalyser utført av Menon kan NHO Reiseliv dokumentere store ringvirkningseffekter til andre bransjer enn reiselivet. Det være seg bygg og anlegg, handelsnæringen eller underleverandører i landbruk eller mat- og drikkebransjen. Om hotellene må kutte kostnader og det blir mindre besøk til et område, vil dette videre påvirke disse næringene.

Hovedinnfallsporten til Norge for reiselivet er Oslo Lufthavn Gardermoen. Om det innføres en overnattingsavgift i Ullensaker kommune og hotellene legger dette på toppen av rompris, vil dette påvirke både gjestenes bruk av overnatting og konferansefasiliteter og ikke minst flyselskapers økonomi som bruker penger på overnatting for crew. Dette anerkjenner også høringsnotatet, at etterspørselen vil gå ned. For et flyselskap å få en ekstra skatt på toppen av kostnaden for crew, kan for enkelte selskap bety en helt annen kostnad, altså lavere margin på ruten. I dagens verden er flyruter med tap eller smal margin alltid i faresonen. Når vi vet at Norge henger etter i gjenhenting av internasjonale flyruter, at Norge allerede har en påslagsmodell for fly (flypassasjeravgiften, nevnt i høringsnotatet) og at man i Sverige nå fjerner avgifter på fly, er det svært uheldig for vår konkurranseevne å innføre en mulighet til å ilegge overnattingsavgift.

Internasjonale turister ser gjerne Norden som en destinasjon. Når Norge nå til stadighet øker kostnadene ved å besøke eller drive bedrift i Norge, vil sannsynligheten for at både besøkende og bedrifter vil bruke andre nordiske land som "base" og heller gjøre korte dagsbesøk eller ikke besøke Norge i det hele tatt.

### **Reiselivets samfunnsbidrag**

At departementet fremmer et lovforslag med den lett uskyldige tittelen "besøksbidrag" underminerer også hele samfunnsbidraget fra overnattingssektoren og reiselivssektoren i Norge. NOU 2023:10 sin beskrivelse av reiselivets bidrag til livskvaliteten til norske samfunn og regioner bør derfor fremheves:

*Reiselivet bidrar til et større marked for et mangfold av tilbud som til sammen gjør lokalsamfunnene mer attraktive for både fastboende og besøkende. Dette gjelder tilbud som kollektivtransport, infrastruktur, kultur, handel, servering og andre opplevelser. Reiselivet kan også bidra til å gi bedre opparbeidede friluftsområder, strender, parker og torg enn lokalbefolkningen ellers ville fått tilgang til. Slike goder gjør lokalsamfunnene til mer attraktive reisemål, og samtidig får også de fastboende glede av godene. Besøkende fra andre land og kulturer bidrar også med nye impulser i lokalsamfunnet, og kan slik inspirere til videre utvikling (...) På mange steder i Norge er reiselivstilbud helt avgjørende for at det finnes levende og attraktive lokalsamfunn.*

Disse momentene er ikke med i høringsnotatet, og burde vært veid opp mot de utfordringer som det hevdes skapes av tilreisende i høysesong. Det er mange steder som tidligere var vinterstengt som nå har helårsaktivitet og flere arbeidsplasser pga. reiseliv.

Reiselivet er først og fremst et gode for befolkningen og hever bolysten og skaper arbeidsplasser. Dette er sårt tiltrengt i mange kommuner som sliter med fraflytting og en aldrende befolkning. En slik næring bør omtales i positive ordelag og heies frem av våre folkevalgte. Derfor er NHO Reiselivs grunnposisjon at næringen bør ha de best mulige rammebetingelsene for å kunne konkurrere med våre utenlandske konkurrenter og samtidig hele veien tiltrekke seg investering og gjennomføre kvalitetshevinger. Nye skatter og avgifter på reiselivet gir mindre av dette.

Norge har en solid økonomi og bør ha rom i budsjettene til å prioritere reiselivet uten å måtte øke skatter og avgifter. Hvis det allikevel er politisk vilje til å se på løsninger med besøksbidrag, bør først og fremst noen utvalgte og godt gjennomarbeidede pilotprosjekt rundt om i landet, som for eksempel Fellesgodeprosjektet (FGP), gjennomføres og evalueres før hele landet illegges nye skatter som fordyrer inngangen til Norge.

### **Hotellenes bidrag til Norges beredskap – hva er konsekvensen?**

Det ble tydelig under koronapandemien at reiselivet utgjorde en svært viktig del av samfunnets beredskap og sentrale infrastruktur. Hoteller ble brukt til innkvartering og karantene og bidro med helt vesentlige tjenester i bekjempelsen av viruset. Hotell finnes i de fleste kommuner i landet, noe som igjen gjør hotell-instituttet svært egnet til krisehjelp i en beredskapssituasjon. Sånn sett belyste pandemien hvor viktig det er med overnattingskapasitet som kan innkvartere store grupper med mennesker raskt i hele landet. Hoteller er og en god avlastning for helsevesenet ved å både holde smitten nede gjennom trygge karantenefasiliteter og gjennom å frigi sengeplasser på sykehus. Forslaget

om overnattingsavgift vil som nevnt kunne føre til flere sesongstengte hotell, særlig i distriktene.

Det er svært mangelfullt at hotellenes rolle i beredskapen og eventuelle konsekvenser redusert etterspørsel som følge av overnattingsavgiften vil ha for beredskapen, (eksempelvis kortere sesonger på hotell, mindre aktivitet i distriktene og eventuell nedleggelse) ikke er drøftet i høringsnotatet.

### **Offentlige anskaffelser**

Norske hotell og andre overnattingssteder er leverer tjenester til en stor mengde offentlige organer på alle myndighetsnivåer, dette gjelder små og store konferanser og kurslokaler med overnatting, spesialisthelsetjenestens innkjøp av overnattingstjenester, kommuners beredskap eller andre behov som oppstår. Disse anskaffelsene kan være både enkeltstående kjøp og/eller en rammeavtale. Fra oppdragsgivers behov velges enten

- Rammeavtale med én leverandør
- Rammeavtale med flere leverandører (parallele rammeavtaler).

For eksempel kunngjør Helse Bergen 10.12.24 at de ønsker å inngå en avtale om hotelltjenester til pasienter ved Helse Bergen HF og deres pårørende. Avtalen er ment å dekke Helse Bergen HF sitt behov for hotellovernatting når pasienthotellet ved Haukeland Universitetssjukehus er fullt. Møre og Romsdal fylkeskommune ønsker hotellanbud for Ungdommens fylkesting som skal avholdes i Ålesund 21. - 23. mars 2025. Eller Rogaland fylkeskommune skal inngå rammeavtale for hotellovernatting på flere lokasjoner i Norge. I 2023 har Rogaland fylkeskommune hatt flest overnattinger i Oslo, Lillestrøm, Bergen, Trondheim, Haugesund og Stavanger. Behovet og formål med anskaffelsen er å dekke enkeltreiser for ansatte i RFK.<sup>10</sup>

Da dette forhold ikke er omtalt i det hele tatt, fremstår det som om departementet ikke er klar over denne funksjonen til hotellene. Dette er en stor mangel ved høringsnotatet og som absolutt burde vært inngående drøftet. En rekke problemstillinger melder seg:

- Hvordan vil statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører forholde seg til at prisen på en rammeavtale stiger med inntil 5 %? Er det tatt høyde for dette i andre offentlige bevilgninger fra staten til de aktuelle innkjøperne?
- Hvordan vil man forholde seg til ulikt avgiftsnivå på produktet i ulike kommuner? Skal offentlige innkjøpere nå aktivt unngå hoteller med overnattingsavgift for å begrense offentlig pengebruk, og hva vil det ha å si for konkurransesituasjonen til hoteller som ligger i en kommune med overnattingsavgift?
- Skal aktører på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå ta inn hensyn om overnattingsavgift når de lyser ut anbud?
- Hvem skal betale overnattingsavgiften? Skal bestiller av anbudet gjøre dette eller skal brukerne av hotellet? (de som departementet hevder bidrar til økt besøkstrykk).
- Hvordan skal de som benytter en hotelltjeneste lik den Helse Bergen lyser ut forholde seg til en slik avgift, da departementet sier de skal unnta sykehus hotell? Skal de fremvise helseattest for å slippe avgiften?

---

<sup>10</sup> Doffin.no – besøkt 10.12.2024

- Hvor skal i så fall grensen settes ved de som slipper å betale besøksbidrag vs. de som må betale? Er det kun pasienten, eller også pårørende?
- Har departementet tatt høyde for økte administrasjonskostnader hos hotellene i så tilfelle?

### **Overnatting egne ansatte**

Hoteller og andre overnattingssteder tilbyr overnattinger til sine ansatte, gjerne med forhåndsavtalte rabatter eller gratis. Dette er gjerne i forbindelse med arbeid, eller som et ansattgode. Her skal overnattingsstedet i henhold til merverdiavgiftsloven man beregne og betale merverdiavgift basert på uttaket, siden staten skal ha sin avgift som om man skulle solgt rommet til ordinære gjester. Skal det betales besøksbidrag/overnattingsavgift på slik type overnatting dette om en kommune har innført dette, og mener departementet at folk som arbeider og bidrar til verdiskaping i kommunen skal betale et "besøksbidrag" i tillegg for å overnatte på sitt arbeidssted? Hvem skal i så fall betale denne, er det hotellet eller den ansatte? Skal avgiften belastes som salgsverdi av rommet eller på rabattert pris?

Det finnes også brakkehotell for skiftarbeidere som jobber to uker på/to uker av, altså under 30 dager. Andre bruker ordinære hoteller til dette. Det vil være sterkt konkurransevridende å ikke likebehandle disse.

Disse problemstillingene er heller ikke berørt i høringsnotatet, som igjen forsterker inntrykket av at departementet ikke har sett rekkevidden av forslaget de fremmer.

### **Om høringsfristen**

Vi viser her også til NHO og NHO Reiselivs klage oversendt departementet. Høringsfristen er fredag 3. januar 2025, dvs. at høringen varer i seks uker og tre dager. Dette inkluderer juleuken (uke 52) og nyttårsuken (uke 1), med tre helligdager og dager der det er vanlig med feriedager. Av høringsbrevet går det frem at det ikke vil bli gitt utsatt høringsfrist. Begrunnelsen er "videre fremdrift i saken".

Utredningsinstruksen fastsetter at den normale høringsfristen er tre måneder, men minst seks uker. Et prinsipp i instruksen er at utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Vurderingen skal baseres på om tiltaket som blir foreslått, reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli samt den tiden som står til rådighet. I DFØs veileder heter det blant annet:

"Kravet om å vurdere fristen ut fra omfanget på tiltaket og hvor viktig det er (forholdsmessighet), vil kunne brukes til å sette en frist i intervallet fra seks uker til tre måneder".

Høringsnotatet foreslår en helt ny lov, som ikke har tidligere lovgivning som mønster. Det er en hel rekke kriterier og vilkår som er foreslått, som høringsinstansene må sette seg inn i og vurdere. Flere av dem som er i målgruppen for høringen, er i sesong i desember(eller har sesongstengt), mens det for andre altså er flere aktuelle fri- og feriedager enn vanlig. Noen vil ha behov for å konsultere rådgivere.

Hvis utredningsinstruksens tremånedersregel ikke skal følges i denne saken, er det vanskelig å se for seg når den regelen egentlig skal gjelde.

I DFØs veileder heter det også at "Jo flere som er berørt av forslaget, desto flere bør oppfordres til å delta i høringen. Når man skal sette høringsfristen, må man ta hensyn til at høringsinstansene er ulikt organisert, og til at de kan ha ulike prosedyrer for å behandle høringssaker. For eksempel har noen høringsinstanser rutiner for å behandle høringssaker i kollegiale organer som ikke møtes så ofte. For tiltak som man vurderer som viktige og omfattende, kan man også sette en lengre frist enn tre måneder".

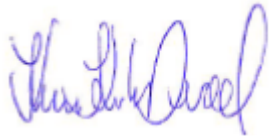
Flere enn 150 instanser er satt på høringslisten, og departementet ber høringsinstansene selv sende forslaget "til underordnede organ og eventuelt andre som ikke står oppført på høringslisten", blant dem er landets 356 kommuner. Det er åpenbart at det er mange som vil måtte sette seg inn i konsekvensene før de kan uttale seg om forslaget, og som kan avgi uttalelser etter at forslaget er behandlet i riktige fora. I høringsnotatet er kommunene, overnattingsgjestene, overnattingsbransjen, plattformselskapene og skatteetaten ført opp blant dem forslaget vil ha administrative eller økonomiske konsekvenser for. Trolig er det flere grupper.

Departementet skriver i høringsnotatet at det følger av Hurdalsplattformen (fra oktober 2021) at regjeringens politikk går ut på å gi kommuner mulighet til å innføre besøksbidrag. Når høringen kommer først mer enn tre år senere, er det vanskelig å begrunne høringsfristen med at saken haster.

Av Regelrådets vedtekter følger det at rådet som hovedregel skal avgi uttalelse to uker før kunngjort høringsfrist. Når høringsfristen – som i saken her – er kortere enn tre måneder, kan rådet likevel holde seg til den kunngjorte høringsfristen hvis det ikke er mulig å overholde toukersfristen. Med en høringsfrist på seks uker og tre dager, regner vi med at Regelrådet må fravike hovedregelen i instruksen, som ikke burde være nødvendig i en sak som berører så mange så sterkt.

Med vennlig hilsen

NHO Reiseliv



Kristin Krohn Devold

Adm.dir. NHO Reiseliv



Ole Michael Bjørndal

Fagdirektør næringspolitikk