

Utforming av en overnattingsavgift

Dato: 13. februar 2026

Forfattere: Erik W. Jakobsen, Sophie Emilie Sundt og Øyvind Vennerød

Dette notatet drøfter hvordan en kommunal overnattingsavgift kan utformes for å bidra til finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder i norske kommuner. Notatet redegjør for det rettslige rammeverket, presiserer hva som menes med reiselivsrelaterte fellesgoder, drøfter prinsipper for utforming av avgiften og illustrerer inntekspotensialet under ulike avgiftsmodeller. Inntektsberegningene eksemplifiseres med beregninger for Tromsø og Lofoten.

Debatten om en overnattingsavgift i Norge

Reiselivsnæringen har fått økt betydning i norsk økonomi de siste tiårene. I 2024 registrerte norske overnattingsbedrifter om lag 38,6 millioner kommersielle overnattinger.¹ I tillegg kommer et betydelig antall overnattinger gjennom andre former for overnatting, blant annet korttidsutleie via delingsplattformer som Airbnb. De tilreisende bruker også mye penger på serverings- og opplevelsestjenester på destinasjonene de besøker². Menon har i en pågående analyse for NHO Reiseliv beregnet at de tilreisende aktivitet utløste nasjonale skatte- og avgiftsinntekter på om lag 28 milliarder kroner. Av dette tilfaller rundt 23 milliarder kroner (83 prosent) staten, 4 milliarder kroner (14 prosent) kommunene og om lag 800 millioner kroner (3 prosent) fylkeskommunene.

Reiselivet bidrar i mange lokalsamfunn til sysselsetting, lokal verdiskaping og et bredere tjenestetilbud. Samtidig kan høy besøksaktivitet øke behovet for finansiering av tilrettelegging og forvaltning av natur- og kulturbaserte fellesgoder. I enkelte kommuner er antall gjestedøgn høyt sett i forhold til innbyggertallet. Dette har aktualisert spørsmålet om hvordan finansieringen av slike goder bør innrettes, og om tilreisende i større grad bør bidra gjennom en særskilt avgift.³

I juni 2025 vedtok Stortinget en lov om besøksbidrag som gir kommunene adgang til frivillig å innføre en overnattingsavgift på kommersiell overnatting. Avgiften omfatter utleie av rom, leiligheter og hytter mot betaling. Bobiler, campingvogner, telt på campingplasser og fritidsbåter i gjestehavn faller utenfor. Avgiften er fastsatt som et prosentvis påslag på 3 prosent av overnattingsprisen, eksklusive merverdiavgift. Formålet med ordningen er å bidra til finansiering av reiselivsrelaterte fellesgoder ved å knytte deler av kommunenes inntektsgrunnlag til omfanget av besøksaktiviteten. Ordningen er etablert som et finansieringsverktøy, ikke som et virkemiddel for besøksstyring.

¹ SSB (2025, 4. februar). 2024 ble det beste året nokon gong for norske overnattingsstader. Tilgjengelig [her](#).

² Se for eksempel Menon-rapport 62/2025 om serveringsbransjen, [her](#).

³ Stortinget (2024-2025). Innst. 452 L: Innstilling fra næringskomiteen om lov om besøksbidrag (Prop. 96 L). Tilgjengelig [her](#).

Reiselivsrelaterte fellesgoder

I loven defineres reiselivsrelaterte fellesgoder som tjenester, natur, kulturmiljøer, infrastruktur, bygninger og andre elementer der bruken eller behovet øker vesentlig med antall besøkende.⁴ Definisjonen avgrenser hvilke formål inntektene fra overnattingsavgiften kan benyttes til. I samfunnsøkonomisk teori betegner fellesgoder goder der det i praksis er vanskelig å ekskludere brukere, og der økt bruk kan føre til slitasje, overforbruk eller andre negative effekter. Samtidig kan det være betydelige gevinster ved koordinert finansiering og forvaltning.⁵

Reiselivsrelaterte fellesgoder kan grovt deles inn i to hovedkategorier:

- **Natur- og kulturgoder med fellesgodekarakter**, som landskap, kulturmiljøer og friluftsområder. Utfordringen er å begrense slitasje, forurensning og andre negative effekter av økt bruk, slik at godene ikke forringes over tid.
- **Tilrettelegging og tilgjengeliggjøring av natur- og kulturgodene**, for eksempel gjennom stier, informasjonstiltak, sanitæranlegg og annen offentlig infrastruktur. Slike tiltak er ofte nødvendige for å sikre bærekraftig bruk, men innebærer kostnader som i stor grad bæres av kommunene.

Koordinering av det kommersielle produkttilbudet kan i prinsippet også betraktes som et fellesgode, men slike oppgaver ivaretas i hovedsak av næringen selv og holdes derfor utenfor denne drøftingen.

Hvorfor representerer fellesgodene et problem?

Utfordringen oppstår når økt bruk som følge av reiselivsaktivitet ikke følges av tilsvarende finansiering eller koordinert forvaltning. Når belastningen på natur, kulturmiljøer og offentlig infrastruktur øker uten at det finnes mekanismer som knytter bruk til betaling, oppstår en form for markedssvikt.

Manglende finansiering og koordinert forvaltning innebærer en risiko for at natur- og kulturgoder gradvis forringes. Overforbruk, slitasje og manglende vedlikehold av blant annet stier, friluftsområder og offentlige møteplasser kan redusere verdien av ressursene for samfunnet som helhet, både som rekreasjonsområder og som grunnlag for verdiskaping. I et langsiktig perspektiv kan dette medføre tap av samfunnsøkonomisk velferd dersom goder med høy bruks- og opplevelsesverdi svekkes eller går tapt.

Disse utfordringene slår særlig ut i lokalsamfunn med høy reiselivsaktivitet. Når belastningen øker i perioder med mange besøkende uten at det følger med tilstrekkelige ressurser til drift og tilrettelegging, kan konsekvensene være økt trengsel, forsøpling, støy og press på lokal infrastruktur. Dette kan redusere bokvalitet og trivsel for lokalbefolkningen, og over tid bidra til økt motstand mot reiselivsaktivitet, særlig når kostnadene i hovedsak bæres lokalt uten at inntektene er tilstrekkelige til å dekke dem.

For de tilreisende kan manglende tilrettelegging og svekket kvalitet på natur- og kulturgoder innebære lavere opplevd verdi av reisemålet. Redusert tilgjengelighet eller svekket kvalitet på sentrale attraksjoner og fellesarealer kan gjøre destinasjonen mindre attraktiv og påvirke etterspørselen over

⁴ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2025-06-20-104>

⁵ Fagtermen «offentlige goder» kommer fra Paul Samuelsons opprinnelige definisjon av «public goods» og brukes om goder som både er ikke-rivaliserende (min bruk ikke påvirker din bruk) og ikke-ekskluderbare (ingen kan hindres fra å nyte godet). Goder som er ikke-ekskluderbare, men rivaliserende, har fagbetegnelsen «fellesressurser». I tillegg til fellesgoder finnes det «fellesonder» («public bads»), det vil si negative eksterne effekter fra en aktør over på andre. Forurensning og forsøpling er eksempler på negative eksterne effekter, og reduksjon av negative eksterne effekter vil være som et fellesgode for samfunnet.

tid. Også reiselivsnæringen påvirkes direkte av utviklingen i fellesgodene. Næringens verdiskaping er nært knyttet til kvaliteten på de natur- og kulturbaserte ressursene som inngår i kundeopplevelsen. Når disse ressursene svekkes, øker risikoen for reduserte inntekter, svekket omdømme og redusert investeringsvilje, noe som kan påvirke destinasjonens langsiktige konkurranseevne.

Boks A: Begrepsavklaringer. Kilde: Menon Economics

Fellesgoder og gratispassasjerproblemer i reiselivet

Gratispassasjerproblemer og koordineringssvikt er viktige begreper knyttet til produksjon og forvaltning av fellesgoder generelt og natur- og kulturgoder spesielt. I denne tekstboksen går vi gjennom et par av disse begrepene.

Problemet med finansiering av fellesgoder: Manglende mulighet til å ta betalt

Det viktigste elementet i teorien om fellesgoder er spørsmålet om ekskluderingsmuligheter, for det er dette elementet som er opphav til gratispassasjerproblemet (omtalt under). Spørsmålet om ekskluderbarhet dreier seg om hvorvidt det er mulig å utestenge noen fra å nyte godt av et gode. Insentivproblemet ved fremskaffelse av fellesgoder dreier seg om at de(n) som produserer godet, må bære kostnadene alene, selv om "alle" kan nyte godt av godet uten at produsenten kan ta betalt. Hvis brukerne kan ekskluderes kostnadsfritt, er hele problemet løst.

Hva er en gratispassasjer?

En gratispassasjer er en aktør som har fordeler av at et gode blir produsert, men som selv ikke yter noen innsats for at det skal bli produsert. Alle som blir påvirket på en gunstig måte av en aktivitet eller et produkt uten å måtte betale for det, er gratispassasjerer på denne aktiviteten/produktet. Det er ikke et problem i seg selv at noen er gratispassasjerer. Problemet er at hvis alle (eller tilstrekkelig mange) velger å være gratispassasjerer, vil ikke fellesgodet bli produsert (eller det blir produsert i for liten mengde). Det klassiske gratispassasjerproblemet går ut på at «alle» ønsker at et fellesgode skal bli produsert, men at «ingen» har insentiver til å gjøre det selv.

Ikke-rivaliserende goder

Et typisk eksempel på et ikke-rivaliserende fellesgode i reiselivssammenheng er midnattssol. Verdien av midnattssolen for én turist er upåvirket av at andre turister «konsumerer» den samme midnattssolen. Ikke-rivaliserende «kultiverte» fellesgoder, derimot, innebærer et gratispassasjerproblem. Årsaken er at slike fellesgoder medfører produksjonskostnader, og det er ingen aktører som har insentiver til å finansiere disse kostnadene; med mindre bruken av fellesgodet blir underlagt en ekskluderingsmekanisme. I et miljøspråk kan man si at de fleste goder har en bæreevne/tåleevne. Så lenge bruken ligger innenfor bæreevnen, er godet ikke-rivaliserende.

Eiendomsrett

Spørsmålet om ekskludering henger nært sammen med eiendomsrett. Hvis det ikke er etablert eiendomsrett til en ressurs, finnes det heller ingen instans som har myndighet og/eller insentiver til å innføre ekskluderingsmekanismer. Det finnes eksempler på at eiendomsrett til en ressurs er etablert, men hvor det enten er ulovlig, umulig eller u hensiktsmessig kostbart å ekskludere brukere. Strender, brygger, parker og friluftsområder som er i privat eie, kan være eksempler på dette fenomenet.

Allemannsretten og bærekraftig forvaltning av naturen

Allemannsretten innebærer at alle mennesker kan ferdes fritt i norsk natur (all utmark, selv på privat eiendom) og er regulert gjennom Friluftsløven. Allemannsretten innebærer på ingen måte at man kan gjøre hva man vil i naturen, ref. paragraf 11 i Friluftsløven: «Enhver som ferdes eller oppholder seg på annen manns grunn eller på sjøen utenfor, skal opptre hensynsfullt og varsomt for ikke å volde skade eller ulempe for eier, bruker eller andre, eller påføre miljøet skade.

Hva skal til for at overnattingsavgiften skal oppfylle formålet?

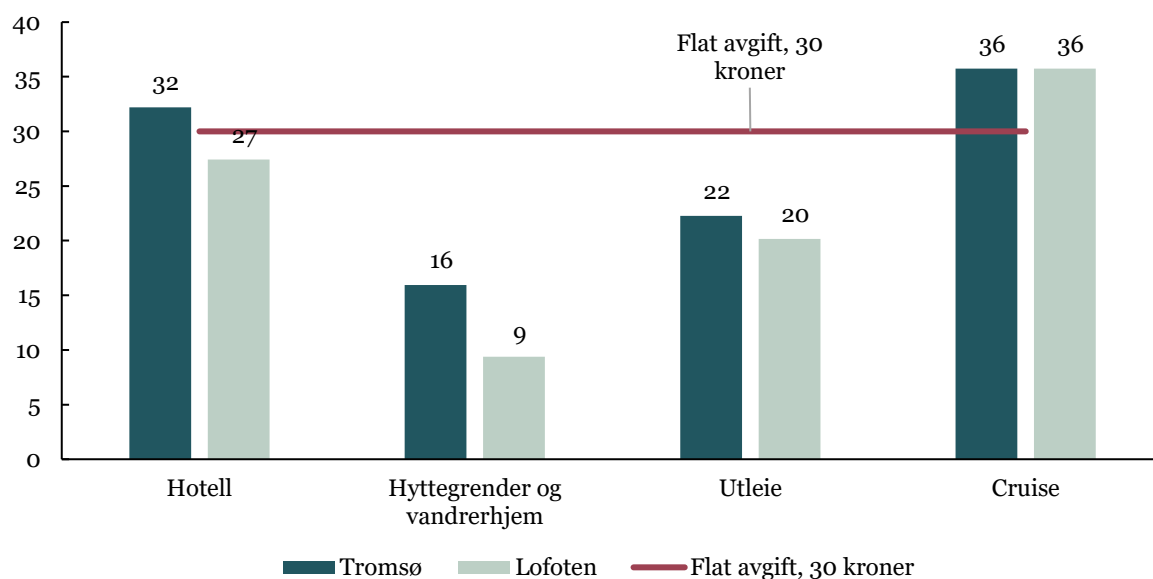
Den kommunale overnattingsavgiften kan betraktes som en *indirekte* form for brukerbetaling, ettersom avgiften belastes overnattingsbedriftene fremfor å knyttes direkte til bruk av de reiselivsrelaterte fellesgodene. Direkte brukerbetaling er i utgangspunktet å foretrekke der dette er praktisk mulig, men fordi fellesgoder per definisjon ofte er ikke-ekskluderbare, vil direkte betaling i mange tilfeller være vanskelig eller umulig å gjennomføre. Overnattingsavgiften representerer derfor et virkemiddel for å knytte deler av finansieringen av fellesgodene til reiselivsaktiviteten.

For at overnattingsavgiften skal fungere etter hensikten, er det avgjørende at avgiften utformes i tråd med enkelte grunnleggende prinsipper. For det første bør avgiften ha et bredt skattegrunnlag som omfatter alle relevante reise- og overnattingsformer. Ideelt sett burde avgiften også vært høyere for kunde grupper som i større grad benytter de reiselivsrelaterte fellesgodene. Et bredt grunnlag bidrar til å redusere vridninger mellom ulike overnattingsformer og til at finansieringsbyrden i større grad bæres av de brukergruppene som samlet sett er de største brukerne av fellesgodene. I tråd med dette tilsier formålet at også overnatting i campingvogner, bobiler og telt burde omfattes av avgiften, selv om disse overnattingsformene ikke er inkludert i ordningen i dag.

Videre er det viktig at innkrevingsordningen er effektiv og utformet slik at den medfører lave transaksjonskostnader for både bedriftene og kommunene. Avgiften bør utformes som en flat sats per overnatting, fremfor en prosentsats av overnattingsprisen. En flat sats er enklere å håndtere for bedriftene og reduserer dermed transaksjonskostnadene. Samtidig begrenser en slik utforming insentivene til tilpasninger og vridninger, særlig for aktører som tilbyr pakkeløsninger der overnatting inngår som en del av et samlet produkt, som hoteller og cruisetilbydere.

Hvordan disse prinsippene slår ut i praksis, kan illustreres ved å sammenligne hvordan ulike utforminger av overnattingsavgiften påvirker avgiftsbelastningen for ulike gjestetyper i kommuner med ulik sammensetning av overnattingsformer. Figuren nedenfor viser to alternative avgiftsmodeller i Tromsø og Lofoten: en prosentbasert overnattingsavgift på 3 prosent av overnattingsprisen og en alternativ modell med en flat sats på 30 kroner per overnatting.

Figur A: Gjennomsnittlig overnattingsavgift for ulike overnattingsformer i Tromsø og Lofoten under en prosentbasert avgift på 3 prosent og en alternativ flat avgift på 30 kroner per gjestedøgn.
Kilde: Menon Economics



Figuren illustrerer hvordan valg av avgiftsmodell påvirker fordelingen av avgiftsbelastningen mellom ulike overnattingsformer. Under prosentmodellen betaler gjester som bor i hyttegrender, på vandrerhjem og i korttidsutleie i begge regioner i gjennomsnitt en lavere avgift per døgn enn under en flat sats. Cruisepassasjerer betaler på sin side en relativt høyere avgift per døgn, mens hotellgjester i gjennomsnitt betaler mer enn 30 kroner per døgn i Tromsø, men mindre enn 30 kroner i Lofoten. Forskjellene reflekterer i hovedsak variasjoner i overnattingspriser, snarere enn systematiske forskjeller i bruken av reiselivsrelaterte fellesgoder.

En flat sats gir i dette tilfellet en mer ensartet avgiftsbelastning per overnatting og er bedre i samsvar med formålet om å finansiere fellesgoder, ettersom det ikke er grunnlag for å anta at gjester som betaler mer for overnatting i større grad belaster fellesgodene enn gjester med rimeligere overnatting. At avgiften ikke øker med overnattingsprisen kan samtidig, om enn i begrenset grad, bidra til målet i den nasjonale reiselivsstrategien om økt verdiskaping fremfor økt volum.⁶

For å sikre at overnattingsavgiften faktisk bidrar til bedre forvaltning av reiselivsrelaterte fellesgoder, er det videre avgjørende at inntektene øremerkes slike formål. Midlene bør benyttes til tiltak som bidrar til å opprettholde og forbedre kvaliteten på natur- og kulturgoder, redusere forurensning, overforbruk og andre negative effekter av reiselivsaktivitet, samt tilrettelegge og tilgjengeliggjøre disse godene for både besøkende og lokalbefolkningen.

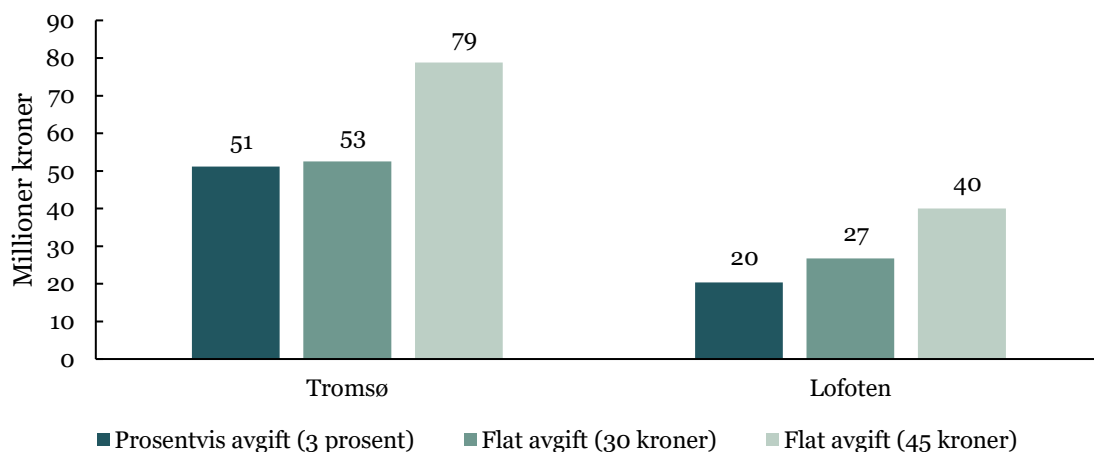
Avslutningsvis er forvaltningen av inntektene fra overnattingsavgiften av stor betydning for ordningens legitimitet og effektivitet. Reiselivsnæringen bør ha innflytelse på prioriteringene for bruken av midlene, ettersom næringen både er tett på utfordringene knyttet til fellesgodene og selv er avhengig av at disse forvaltes på en bærekraftig måte. Destinasjonsselskaper kan i denne sammenhengen fungere som sentrale aktører for koordinering og gjennomføring av tiltak knyttet til produksjon og forvaltning av reiselivsrelaterte fellesgoder.

Inntektpotensial under ulike avgiftsmodeller

Med utgangspunkt i prinsippene over er det relevant å vurdere hvor store inntekter en overnattingsavgift kan generere i praksis. For å illustrere betydningen av modellvalg og satsnivå sammenligner vi tre alternative utforminger av overnattingsavgiften i Tromsø og Lofoten. Vi vurderer en prosentbasert avgift på 3 prosent av overnattingsprisen, samt to modeller med en flat avgift på henholdsvis 30 og 45 kroner per gjestedøgn. Figuren nedenfor viser beregnede inntekter fra de ulike avgiftsmodellene i de to regionene.

⁶ <https://cdn.sanity.io/files/loal7n8w/reiseliv-prod/e1ce726572a887fcob94e25622d5cb1657a3e562.pdf>

Figur B: Inntekter fra ulike utforminger av overnattingsavgiften (3 prosent, 30 kroner og 45 kroner per overnatting) i Tromsø og Lofoten. Kilde: Menon Economics



Beregningene viser at en prosentbasert avgift på 3 prosent gir beregnede inntekter på om lag 51 millioner kroner i Tromsø og 20 millioner kroner i Lofoten. En flat avgift på 30 kroner per overnatting gir beregnede inntekter på om lag 53 millioner kroner i Tromsø og 27 millioner kroner i Lofoten. Med en flat avgift på 45 kroner per overnatting øker inntektene til om lag 79 millioner kroner i Tromsø og 40 millioner kroner i Lofoten.

Begge de flate avgiftsalternativene gir dermed høyere samlede inntekter enn den prosentbaserte avgiften på 3 prosent. Som illustrert tidligere i figur A gir de flate avgiftene også et mer ensartet bidrag per overnatting på tvers av overnattingsformer. Dette bidrar til et bedre samsvar mellom avgiftsbetaling og bruk av reiselivsrelaterte fellesgoder enn en prisavhengig avgift. Samtidig bidrar det forhold at enkelte overnattingsformer, som camping, bobiler og telt, i dag holdes utenfor ordningen, til at deler av bruken av fellesgodene ikke fanges opp av avgiften.

Hva skjer dersom overnattingsavgiften utformes feil?

Dersom overnattingsavgiften utformes på en måte som ikke er i tråd med formålet, er det risiko for at ordningen ikke bidrar til bedre forvaltning av reiselivsrelaterte fellesgoder. I et slikt tilfelle vil avgiften i liten grad påvirke kvaliteten på gjestenes opplevelse av destinasjonen, og heller ikke bidra til forbedret bokvalitet og trivsel for lokalbefolkningen.

Samtidig kan en feilutformet avgift føre til redusert etterspørsel etter overnatting på destinasjonen som følge av økte kostnader for de tilreisende. Dette kan resultere i færre gjestedøgn og lavere verdiskaping i næringen. For overnattingsbedriftene vil avgiften innebære redusert lønnsomhet dersom kostnadsøkningen ikke fullt ut kan veltes over på gjestene, særlig i markeder med sterk konkurranse og prisfølsom etterspørsel.

Vedlegg

Metode

Dette vedlegget redegjør for hvordan pris per overnattingsdøgn og besøksbidrag ved en prosentbasert overnattingsavgift er beregnet for hyttegrender og vandrerhjem. Beregningene er basert på tilgjengelig statistikk fra SSB og er tilpasset de begrensninger som foreligger i offentlig tilgjengelige data på kommunenivå.

For å beregne besøksbidraget ved en prosentvis avgift har vi først estimert gjennomsnittlig pris per overnattingsdøgn for camping, hyttegrender og vandrerhjem samlet. Disse overnattingstypene behandles samlet fordi SSBs statistikk ikke gir grunnlag for å fordele salgsinntektene mellom disse kategoriene på kommunenivå. Der kommunevis tall ikke er tilgjengelige, har vi benyttet fylkestall som proxy for Tromsø (Troms) og nasjonale tall som proxy for Lofoten, ettersom salgsinntekt ikke foreligger på fylkesnivå for Nordland.

Pris per overnattingsdøgn er beregnet som forholdet mellom salgsinntekt og antall gjestedøgn. Salgsinntektene er hentet fra SSB tabell 08166 for næring 55 (overnattingsvirksomhet) på fylkesnivå. For å isolere camping, hyttegrender og vandrerhjem er inntekter fra hotellvirksomhet (55.1) trukket fra totalen. Gjenstående inntekter antas i hovedsak å knytte seg til campingplasser, hyttegrender og vandrerhjem. Siste tilgjengelige tall er fra 2023 og er KPI-justert til 2024-kroner. For Troms gir dette en estimert salgsinntekt på om lag 342 millioner kroner. For Lofoten er nasjonal salgsinntekt på 3 552 millioner kroner benyttet som proxy.

Antall gjestedøgn for camping, hyttegrender og vandrerhjem er hentet fra SSB på henholdsvis fylkesnivå (Troms) og nasjonalt nivå. På dette grunnlaget estimeres gjennomsnittlig døgnpris til 531 kroner i Tromsø og 313 kroner i Lofoten. Med en avgift på 3 prosent av overnattingsprisen innebærer dette en avgiftsbelastning på om lag 16 kroner per døgn i Tromsø og 9 kroner per døgn i Lofoten.

Ettersom SSB ikke skiller camping og hyttegrender/vandrerhjem på kommunenivå når det gjelder gjestedøgn, har vi videre estimert hvor stor andel av gjestedøgnene som gjelder hyttegrender og vandrerhjem. Fordelingen er basert på SSB tabell 14163 på fylkesnivå. I Troms utgjør hyttegrender og vandrerhjem 42 prosent av overnattingene innenfor camping, hyttegrender og vandrerhjem samlet, mens tilsvarende andel i Nordland er 41 prosent. Disse andelene er benyttet for å anslå relevant avgiftsgrunnlag i henholdsvis Tromsø og Lofoten.

Som en sensitivitetsvurdering kan døgnprisen alternativt beregnes direkte fra nasjonale tall for hyttegrender og vandrerhjem. Ifølge SSB tabell 08166 utgjør inntektene fra drift av vandrerhjem og ferieleiligheter 1 866 millioner kroner, fordelt på om lag 3,8 millioner overnattingsdøgn. KPI-justert gir dette en gjennomsnittlig døgnpris på 508 kroner. Med en avgift på 3 prosent tilsvarer dette en avgift på om lag 15 kroner per døgn. Avviket fra de regionale estimatene er begrenset og illustrerer at beregningene ligger innenfor et relativt konsistent intervall.