

Notat

Ansvarlig advokat: Stian Berger Røsland

Til: NHO Reiseliv

Fra: Advokatfirmaet Selmer AS

Dato: 17. desember 2024

Emne: Regjeringens forslag til overnattingsavgift

Vår ref.: 12572222

1 INNLEDNING OG OPPSUMMERING

Nærings- og fiskeridepartementet ("Departementet") sendte den 19. november 2024 ut *Høringsnotat om forslag til lov om besøksbidrag* ("Høringsnotatet"). Bakgrunnen for Høringsnotatet er at flere reisemål i Norge opplever en belastning på infrastruktur, natur, og kulturattraksjoner som følge av stort besøkstrykk og et ønske om å legge bedre til rette for håndtering av slike utfordringer.

Departementet foreslår i Høringsnotatet å innføre en mulighet for kommunene å ilegge aktører som tilbyr overnatting mot vederlag en avgift på inntil fem prosent av vederlaget for overnattingen. Formålet med overnattingsgebyret er å sette de aktuelle kommunene bedre i stand til å "*finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder*" som turisttilstrømming innebærer et behov for. Det fremgår av Høringsnotatet at inntektene fra avgiften "*må benyttes til reiselivsrelaterte fellesgoder*".

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. Vi vurderer ikke om det er hensiktsmessig å innføre en overnattingsavgift eller alternative modeller for utforming av en slik ordning.

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. 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.

2 DEPARTEMENTETS FORMÅL MED OVERNATTINGSAVGIFTEN

Bakgrunnen for forslaget om å innføre en overnattingsavgift er at det for noen lokalsamfunn i Norge er krevende når det kommer mange tilreisende i høysesongen. Reiselivsnæringens fotavtrykk på naturen og klima beskrives av Departementet som "ikke uvesentlige".¹ Departementet ønsker derfor å innføre tiltak som kan "begrense, forebygge og reparere skader på natur og miljø som følge av økt antall besøkende", og som innebærer at de besøkende "i større grad må bære kostnadene de påfører lokalsamfunnene de besøker".² Av konkrete eksempler på slike kostnader og miljøproblemer nevnes "slitasje, forstyrrelse av dyrelivet, press på infrastruktur, forsøpling og nedbygging av natur."³

Departementet drøfter ikke det faktum at kommunene allerede har en adgang til å begrense antall tilreisende overnattingsgjester gjennom sin arealplanlegging etter plan- og bygningsloven kapittel 11 og 12. Det er kommunestyret som i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner bestemmer om det skal tillates at det bygges hoteller i kommunen. Ettersom Departementet ønsker å begrense, forebygge og reparere skader på natur- og kulturattraksjoner som følge av overforbruk, kan det i lys av dette stilles spørsmål ved om det å gi kommunene en mulighet til å ilegge en form for besøksbidrag egentlig er nødvendig og riktig. Likevel legges det uten videre til grunn at et besøksbidrag er et egnet tiltak for å løse problemene et høyt antall tilreisende kan innebære.

Departementet vurderer flere alternativer for hvordan et besøksbidrag kan utformes, og lander på en ordning der besøkende må betale et påslag på vederlaget for overnattingstjenester.⁴ Departementet skriver at en slik overnattingsavgift enten kan ha til formål å styre tilstrømningen av turister og/eller å finansiere såkalte reiselivsrelaterte fellesgoder. Ettersom innspillene Departementet har innhentet stiller seg negative til en avgift som har til formål å styre besøksstrømmer, mange norske reisemål har behov for flere besøkende, og en slik avgift vil måtte "settes relativt høyt", velger Departementet å kun innføre en overnattingsavgift med formål om å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder.⁵

Det påpekes at en ulempe med å innføre en overnattingsavgift som skal gå til det formål å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder er:

at avgiften kan bidra til at det overinvesteres i reiselivsrelaterte fellesgoder, da inntektene fra overnattingsavgiften kun skal gå til dette formålet.⁶

Departementet drøfter etter dette ulike modeller for hvilke nærmere formål som skal finansieres av overnattingsavgiften, og peker på at den enkleste løsningen er at kommunene selv får stor frihet til å bestemme hva inntektene fra overnattingsavgiften skal brukes til.

Det er mulig å se for seg ulike modeller for hvilke formål som skal kunne finansieres av en kommunal overnattingsavgift. I sin enkleste form, er det kommunene selv som velger å innføre avgiften som

¹ Høringsnotatet, s. 6.

² Høringsnotatet, s. 8.

³ Høringsnotatet, s. 23.

⁴ Høringsnotatet, 6–7.

⁵ Høringsnotatet, s. 25.

⁶ Høringsnotatet, s. 9.

beslutter hva inntekten skal benyttes til, innenfor et overordnet formål besluttet av Stortinget. Departementet foreslår at inntektene fra overnattingsavgiften skal gå til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder.⁷

En annen løsning som drøftes er å etablere en reisemålsledelse som fastsetter rammene for utviklingen og drift av reiselivsrelaterte fellesgoder i en bredt forankret besøksstrategi, basert på forslaget fra Reisemålsutvalget i NOU 2023:10 *Leve og oppleve*. En slik modell avvises imidlertid av Departementet.

Departementet ser at ulike former for besøksstrategier, kan være et egnet virkemiddel for å synliggjøre og begrunne hvilke fellesgoder som skal finansieres. Det har imidlertid vært et premiss for forslaget om overnattingsavgift at det skal åpnes for lokale løsninger og at de lokale behovene skal være førende. Etter departementets syn bør det derfor være opp til den aktuelle kommunen om de ønsker å se avgiften i sammenheng med en besøksstrategi eller ikke.⁸

Departementet velger altså den enkleste modellen, at kommunene i realiteten får disponere midlene uten at det angis hvilke konkrete formål inntektene skal finansiere. Den eneste føringen ligger i det overordnede begrepet "reiselivsrelaterte fellesgoder". Departementet skriver om definisjonen av dette at

Med reiselivsrelaterte fellesgoder forstås natur og kulturmiljøer, infrastruktur, bygninger, med mer og tjenester der bruk av eller behov for disse i vesentlig grad øker med antall besøkende til kommunen. Departementet bemerker at definisjonen er relativt omfattende for å fange opp at det kan være ulike behov fra kommune til kommune som avgiften med rimelighet bør kunne finansiere. Likevel gir definisjonene etter departementets vurdering en nyttig innsnevring ved at det må være tale om goder der bruken i vesentlig grad øker med antall besøkende. Lovforslaget gir ikke noen ytterligere føringer for hva kommunen kan bruke avgiftsinntekten til.⁹

Departementet velger altså bevisst en svært bred definisjon som skal gi rom for at kommunene har stor autonomi i hvordan de vil disponere overnattingsavgiften. Det presiseres at

Reiselivsrelaterte fellesgoder er i denne sammenheng ikke ordinær, kommunal tjenesteproduksjon som kommunene, uavhengig av de besøkende til kommunen, er ansvarlig for å tilby sine innbyggere.¹⁰

En slik avgrensning går imidlertid ikke uttrykkelig frem av definisjonen i lovutkastets § 3 bokstav b:

I denne loven menes med [...] 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.

Alt i alt velger Departementet å gi minst mulige føringer for hvordan kommunene skal disponere inntektene fra overnattingsavgiften. Som vi skal komme tilbake til, medfører dette at kommunene får et svært vidt handlingsrom til å benytte disse inntektene på også andre kommunale tjenester enn de som belastes av et høyt besøkstrykk.

⁷ Høringsnotatet, s. 25.

⁸ Høringsnotatet, s. 26.

⁹ Høringsnotatet, s. 31.

¹⁰ Høringsnotatet, s. 24.

Når det gjelder hvilke typer overnattingsgjester som skal være underlagt overnattingsavgift, skriver Departementet at

Avgiften bør i størst mulig grad bæres av de som bidrar til besøkstrykket på en destinasjon og som gjør bruk av de reiselivsrelaterte fellesgodene i området.¹¹

Dette står imidlertid i motstrid med at Departementet søker å utforme reglene om plikt til å betale overnattingsavgift slik at "det ikke skal være noen fritak for enkelte typer overnattingsvirksomhet", og at

Forslaget er derfor at plikt til å betale overnattingsavgift gjelder alle som mot betaling omsetter kortidsovernatting.¹²

Lovforslaget § 5 fastsetter følgelig en helt generell plikt til å beregne, innkreve og betale overnattingsavgift for "[d]en som mot betaling omsetter overnattingstjenester", uten noen differensiering mellom overnattingsgjester som typisk bidrar til besøkstrykket, slik som turister, og andre typer gjester, slik som overnattingsgjester på forretningsreise eller deltagere på konferanser og kurs.

3 OVERORDNET OM KOMMUNENES ØKONOMIFORVALTNING OG STATENS KONTROLLMULIGHETER AV DENNE

Kommunen har i utgangspunktet full autonomi over hvordan den vil forvalte sine inntekter, jf. kommuneloven § 14-2 bokstav a. Bestemmelsen gir kommunen myndighet til å fastsette sitt eget årsbudsjett, og er et utslag av prinsippet om kommunalt selvstyre, jf. kommuneloven § 2-1. Prinsippet innebærer blant annet at kommunene innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk skal "ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom", jf. kommuneloven § 2-2 tredje ledd.

Staten har imidlertid flere muligheter til å kontrollere kommunenes økonomiforvaltning. Stortinget har full adgang til å fastsette i lov hvordan en gitt kommunal inntekt skal benyttes, jf. Grunnloven § 49. En slik lov vil også kunne inneholde kontrollmekanismer, slik som å gi Departementet eller Statsforvalteren adgang til å føre tilsyn med lovligheten av kommunens budsjettvedtak, og myndighet til å oppheve eller endre disse vedtakene dersom de strider mot lov.

I tillegg til statens alminnelige adgang til å legge føringer på kommuneøkonomien gjennom sin lovgivende makt, er enkelte spesielle utslag av denne adgangen uttrykkelig lovfestet i kommuneloven. I medhold av lov kan det eksempelvis fastsettes at kommunale gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten gebyrene er ment å finansiere, såkalt selvkost, jf. kommuneloven § 15-1. Det vil i lov eller forskrift kunne fastsettes nærmere regler om beregningen av selvkost. Kommunen har dessuten en rapporteringsplikt til staten om sin økonomi etter kommuneloven § 16-1, og Departementet kan i forskrift fastsette hvilke opplysninger som skal rapporteres. Etter kommuneloven kapittel 30 har dessuten Statsforvalteren hjemmel til å føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i lov, og kan gi kommunene pålegg om retting dersom det oppdages lovstridige forhold.

¹¹ Høringsnotatet, s. 36.

¹² Høringsnotatet, s. 33.

4 FORSLAGET GIR INGEN PRECIS DEFINISJON AV HVA AVGIFTEN KAN BRUKES TIL

Lovforslagets § 2 fastsetter at overnattingsavgiften kan ilegges "med formål om å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder". Disse defineres i § 3 bokstav b som

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.

Som nevnt har Departementet valgt en svært vag definisjon. Det er vanskelig å utlede konkret hvilke formål som omfattes, og hvordan disse klart skiller seg fra budsjettposter som gjelder allmenne kommunale tjenesteytelser, slik som kommunale veier, parkeringsplasser og kulturtilbud. Det er videre uklart hva som ligger i at behovet for disse "i vesentlig grad øker" med "antall besøkende" til kommunen. Det er ikke angitt hva som ligger i "behov" for slike tilbud eller tjenester, eller hvor stor økning av dette behovet som kreves. Det er heller ikke definert hvem som regnes som "besøkende", eksempelvis om dette bare gjelder overnattingsgjester eller også personer på dagsreise.

Videre er det en del språklige flertydigheter i lovforslaget. Det er for det første uklart om vilkåret "der bruk av eller behov for disse i vesentlig grad øker med antall besøkende til kommunen" bare viser til "tjenester" eller også til de øvrige forholdene som listes opp i bestemmelsen. Det er også uklart hva slags forhold ordene "med mer" viser til, om dette eksempelvis kan være helt andre typer goder enn de som listes opp som eksempler i bestemmelsen, eller om det må være en viss sammenheng med eksemplene. Det er imidlertid et tolkningsprinsipp at en slik opplisting av eksempler i lovtekst angir en innsnevring av hvilke forhold som etter ordlyden omfattes av bestemmelsen.¹³

Alt i alt åpner de ulike formene for tolkningstvil i bestemmelsen for at kommunene kan tolke "reiselivsrelaterte fellesgoder" såpass vidt at det i prinsippet omfatter enhver del av ordinær, kommunal tjenesteproduksjon. Dermed kan eksempelvis kommunale bilveier, parkanlegg, kultur- og samfunnshus mv. omfattes, så lenge bruken av dette, etter kommunens skjønn, øker med antall besøkende til kommunen.

Høringsnotatet bruker flere steder begrepet "besøkstrykk" for å beskrive hvilke problemer overnattingsavgiften er ment å løse. Det er likevel ikke gitt noen definisjon av begrepet. Tilsynelatende blir det dermed opp til kommunene selv å bestemme hva som anses som "høyt besøkstrykk". Dette vil eksempelvis kunne tolkes som å bare omfatte det at et reisemål får mange besøkende, uavhengig av om dette i det hele tatt fører til slitasje, skade eller annen overbelastning. Dette kan føre til at kommuner som ikke har videre utfordringer knyttet til turistenes bruk av natur- og kulturattraksjoner, likevel vil kunne innføre overnattingsavgift med henvisning til at de har et stort antall besøkende. Det er heller ikke stilt noe krav i lovforslaget til at kommunen en gang beskriver hvilke konkrete problemer med høyt besøkstrykk man forsøker å løse ved å innføre overnattingsavgift. Kommunen står fritt til å innføre overnattingsavgiften uten at den på forhånd redegjør for hva slags tiltak i den konkrete kommunen avgiften skal finansiere.

Det er heller ikke inntatt bestemmelser i lovforslaget som hindrer kommunen fra å bruke overnattingsavgiften til å dekke eksisterende budsjettposter til det kommunen etter et fritt skjønn anser som felles reiselivsgoder, for så å benytte de frigjorte midlene til kommunal tjenesteproduksjon som det ikke vil være noe økt bruk av eller behov for ved flere besøkende til kommunen.

¹³ HR-2024-2211-A avsnitt 44.

Den såkalte begrensningen i lovforslagets § 2 på hva overnattingsavgiften kan brukes til, innebærer i realiteten at overnattingsavgiften vil kunne brukes på langt flere formål enn det som er nødvendig for å løse de problemene som var bakgrunnen for forslaget. Departementet har som nevnt bevisst gått inn for denne løsningen, blant annet under henvisning til at "det kan være ulike behov fra kommune til kommune som avgiften med rimelighet bør kunne finansiere".¹⁴

Vi tillater oss å bemerke at overnattingsavgiften minner om den kommunale eiendomsskatten i måten den innrettes på. Da den moderne eiendomsskatten ble innført i 1911, ønsket lovgiver at kravet på slik skatt skulle begrenses til å bare gjelde utgiftene til kommunale tjenester i urbane strøk som kom eiendommene i disse strøkene til gode. Dette inkluderte erverv og opparbeidelse av gategrunn og jernbaner, i tillegg til drift av vann, gass- og elektrisitetsverker. Ut fra tanken om at eiendomsskatten skulle bæres av de som hadde nytte av de tjenestene skatten skulle finansiere, ble det bare tillatt å kreve inn eiendomsskatt i bykommuner, eller i bymessige strøk og på verk og bruk i landkommuner.¹⁵

Selv om datidens forarbeider var tydelige på at eiendomsskatten kun skulle dekke visse bestemte utgiftsposter, inneholdt ikke lovteksten noen innskrenkninger i kommunens adgang til å bruke eiendomsskatten på helt andre formål. Etter hvert gikk dermed også inntektene fra eiendomsskatten til helt andre utgiftsposter enn det lovgiver opprinnelig hadde ønsket. I 2006 ble det også tillatt å kreve eiendomsskatt fra alle eiendommer i kommunen, idet man anså avgrensingen til bymessig utbyggelse å være "knyttet opp mot de historiske begrunnelser for eiendomsskatten" og "svakt begrunnet".¹⁶ Tilsvarende kan være verdt å merke seg hva gjelder overnattingsavgiften, ikke minst fordi innrammingen av kommunens bruk av inntektene i utgangspunktet er så svak.

5 OVERNATTINGSAVGIFTEN VIL INNGÅ DIREKTE I KOMMUNENS BUDSJETT UTEN REELLE BEGRENSNINGER PÅ HVORDAN INNTEKTENE VIL BENYTTES

Etter lovforslagets § 9 er "kommunen" innkrevingsmyndighet, og det er den "enkelte kommune" som "kan beslutte å etablere en ordning med overnattingsavgift", jf. § 4. Dette innebærer at avgiften vil inngå direkte i kommunens budsjett, hvis den enkelte kommune beslutter å innføre overnattingsavgift. Det vil som nevnt være opp til kommunens skjønn å bestemme hvilke nærmere utgifter overnattingsavgiften skal dekke, innenfor de svært vide rammene trukket opp i lovforslaget.

En alternativ løsning kunne vært at man gjennomførte en variant av selvkostprinsippet etter kommuneloven § 15-1. I så fall ville det kunne settes som vilkår at disponeringen av inntektene fra overnattingsavgiften ikke skulle svare til mer enn de faktiske utgiftene ved visse angitte felles reiselivsgoder, tilsvarende finansieringssystemet for eksempelvis Skolefritidsordningen.¹⁷ Det kunne også blitt lagt opp til en ordning der inntektene fra overnattingsavgiften ble forvaltet av en stiftelse eller annet eget rettssubjekt der man i stiftelsesdokumentet tydelig kunne fastsatt at avgiften skal brukes til å finansiere felles reiselivsgoder. Begge disse løsningene ville klarere adskilt inntektene fra overnattingsavgiften fra kommunens øvrige budsjettposter, og bidratt til å sikre at avgiften kun ble brukt for å løse de problemene med høyt besøkstrykk Departementet skisserer i høringsnotatet. Slike løsninger er imidlertid valgt bort av Departementet.

¹⁴ Høringsnotatet, s. 31.

¹⁵ Indst. O. VI (1909), s. 86 og 90.

¹⁶ Ot.prp. nr. 77 (2005–2006), s. 45 og 48.

¹⁷ Opplæringslova § 4-5 første ledd annet punktum.

6 FORSLAGET INNEHOLDER INGEN KONTROLL- ELLER SANKSJONSMULIGHETER OVERFOR KOMMUNENE

Vi bemerker at lovforslaget ikke inneholder noen kontroll- eller sanksjonsmuligheter fra statens side overfor kommunene. Det er kun lagt opp til kontrollmekanismer og sanksjoner overfor tilbydere av overnattings-tjenester, knyttet til om de oppfyller sin betalingsplikt.¹⁸ De vage føringene som ligger i at overnattingsavgiften skal finansiere "reiselivsrelaterte fellesgoder" er altså det eneste virkemiddelet lovforslaget har for å legge føring på kommunens bruk av inntektene fra overnattingsavgiften.

Loven kunne benyttet flere grep for å sikre at overnattingsavgiften faktisk ble brukt mot formål egnet til å løse de problemene Departementet oppgir som bakgrunnen for lovforslaget. I kombinasjon med det ovenfor nevnte selvkostprinsippet, kunne man i lovforslaget inntatt en bestemmelse at kommunen må synliggjøre hvor den bruker inntektene fra avgiften. Det ville også vært mulig å henvise til kommunelovens kapittel 16 om rapportering, og pålagt kommunene en plikt til å rapportere til statlige myndigheter hvordan overnattingsavgiften ble benyttet. Det er heller ikke lovfestet noen adgang for statlige myndigheter til å oppheve eller endre vedtak knyttet til fastsettelse og bruk av overnattingsavgiften, og kommunen har ingen plikt til tilbakebetaling av urettmessig ilagt overnattingsavgift.

Det finnes riktignok en klagemulighet på "vedtak om overnattingsavgift" etter forvaltningslovens regler, jf. lovforslagets § 12. Klageadgangen er begrenset til det rettssubjektet som ilegges avgiften, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Denne klagemuligheten gjelder imidlertid bare fastsettelsen av avgiften, ikke hva den brukes til. Det er etter lovforslaget ikke klageadgang på kommunens budsjettvedtak, og det er dette vedtaket som bestemmer hva avgiften skal finansiere.

Det kan uansett reises spørsmål om overordnede statlige organer i det hele tatt ville hatt kompetanse til å overprøve kommunens skjønn når det gjelder bruk av midlene fra overnattingsavgiften, sett hen til den svært vide definisjonen av hva som inngår i "reiselivsrelaterte fellesgoder".

Mangelen på kontrollmekanismer med kommunens bruk av overnattingsavgiften må også ses som et bevisst valg, knyttet til at Departementet har ønsket at kommunen skal kunne bruke inntektene fra overnattingsavgiften etter et fritt skjønn. Etter lovforslaget å dømme er altså Departementet ikke opptatt av så mye mer enn å etablere en særavgift som rammer en enkelt bransje, som kommunen i realiteten står svært fritt til å disponere.

7 UTILSIKTEDE VIRKNINGER AV FORSLAGET

7.1 Util siktede virkninger med konsekvenser for overnattingstilbydere og kommunene

Lovforslaget innebærer en del virkninger som ikke er drøftet i høringsnotatet, og som kan ha betydelige konsekvenser for overnattingstilbydere og kommunene selv. Vi vil her peke på noen av disse.

7.2 Det er lite sannsynlig at det vil forekomme utstrakt interkommunalt samarbeid om fordelingen av overnattingsavgiften

Høringsnotatet ønsker å legge opp til interkommunalt samarbeid når det gjelder fordelingen av midler som kommer fra overnattingsavgiften.¹⁹ Det legges opp til at dette skal være et frivillig samarbeid, der "kommunen frivillig fordeler midlene (eller deler av midlene) til reiselivsrelaterte fellesgoder i andre kommuner".

¹⁸ Høringsnotatet, s. 43–44.

¹⁹ Høringsnotatet, s. 28–29.

Høringsnotatet viser til at dette kan skje gjennom "interkommunale samarbeid, felles selskaper og andre aktører som arbeider med utvikling av reiselivsrelaterte fellesgoder".

Det drøftes om det i lovforslaget skal fastsettes vilkår for å pålegge en fordeling av inntekten mellom aktuelle kommuner, under forutsetning av at kommunene blir enige om fordelingen. Departementet vurderer imidlertid ikke dette som hensiktsmessig ettersom det vil være "krevende å definere vilkårene på en hensiktsmessig måte", samt at dersom "kommunene eventuelt ikke kommer til enighet" vil man i praksis "gi de enkelte kommunene på et reisemål en "vetorett" mot innføring av overnattingsavgift på reisemålet".²⁰ Muligheten for statlige organer til å pålegge slikt samarbeid, uavhengig av om den enkelte kommune er enig i fordelingen, drøftes ikke.

På bakgrunn av drøftelsene i høringsnotatet, er lovforslagets § 4 annet ledd utformet slik:

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

Selv om bestemmelsen åpner for muligheten for en slik inntektsfordeling på frivillig basis, synes det ikke være sannsynlig at dette vil skje. Det har sammenheng med at det som nevnt i stor grad er opp til kommunens skjønn å bestemme hva overnattingsavgiften skal brukes til. Det vil dermed ofte være politisk vanskelig for beslutningstagerne i de enkelte kommunene å frasi seg de ekstraintektene som overnattingsavgiften vil gi i kommunebudsjettet. Departementet kunne valgt å lovfeste mekanismer som bedre hadde sikret et slikt interkommunalt samarbeid, men valgte å ikke gjøre dette.

Lovforslaget er dermed i liten grad egnet til å oppnå formålet om å finansiere felles reiselivsgoder i de tilfellene der de fleste overnattingsplassene ligger i én kommune, men overnattingsgjestene benytter reiselivstilbud på dagsreiser i nabokommunen(e).

For ordens skyld nevner vi også at overnattingsavgiften, som eiendomsskatten, heller ikke antas å gå inn i inntektsutjevningen mellom kommunene.²¹ Dermed vil kommunene som innfører overnattingsavgift heller ikke med grunnlag i inntektssystemet kunne pålegges å fordele inntektene fra denne med andre kommuner.

7.3 Forslaget innebærer en økning i mva. på 0,6 prosentpoeng på overnattingstjenester

Lovforslaget innebærer at besøksbidraget beregnes som et påslag av betalt vederlag for overnatting ekskludert mva., jf. lovforslagets § 8 første ledd. Besøksbidraget vil med andre ord inngå i beregningsgrunnlaget for mva. Dette innebærer at mva. på overnattingstjenester med overnattingsavgift vil beregnes på følgende måte:

Vederlag for overnatting	100
Overnattingsavgift	5
Mva. (12% av overnatting og besøksbidrag)	12,6
Total pris ved fakturering til kunden	117,6

Uten overnattingsavgiften ville mva. i eksempelet ovenfor vært 12, og ikke 12,6. Økningen i vederlaget for overnattingstjenester vil dermed ikke være på maksimalt 5 %, slik lovforslagets § 8 andre ledd angir, men på 5,6 % hvorav 0,6 % går til staten. Vi kan ikke se at dette er drøftet nærmere i Høringsnotatet.

²⁰ Høringsnotatet, s. 28.

²¹ Prop. 102 S (2023–2024) kapittel 14.

8 KONKLUSJON

Selv om forslaget vil gi kommunene et virkemiddel for å møte utfordringene forbundet med høyt besøkstrykk, er det i realiteten lite som forhindrer kommunene i å bruke inntektene til å finansiere andre deler av kommunenes virksomhet. Grunnen til dette er at lovforslagets definisjon av reiselivsrelaterte fellesgoder er såpass vagt og lite konkret formulert, at det åpner for muligheten til at kommunene selv innfortolker utgiftsposter som hører inn under ordinære kommunale tjenester i denne definisjonen. Det er heller ikke noe i lovforslaget som hindrer at midler kommunene allerede bruker på reiselivsrelaterte fellesgoder, kan allokere til formålene overnattingsavgiften skal gå til, for dermed å frigjøre midler som kan brukes fritt. Departementet gir ikke engang uttrykk for at å unngå en slik allokering er et formål med overnattingsavgiften.

Når lovforslaget heller ikke innebærer noen kontroll- eller sanksjonsmuligheter overfor kommunene, vil realiteten i forslaget være at det innføres en særavgift rettet mot én bransje, der kommunene står relativt fritt til å bruke inntektene til å finansiere alminnelige kommunale tjenester. Lovforslaget vil dessuten innebære at inntekten fra overnattingsavgiften sannsynligvis i liten grad kommer kommuner med stor belastning fra tilreisende til gode, dersom nabokommunen har betydelig flere overnattingsplasser.