

Regelrådets uttalelse

Om: **Reisegarantiordningen**
Ansvarlig: **Barne- og familiedepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Barne- og familiedepartementet

Deres ref.:

22/40

Vår ref.:

22/00077

Våre saksbehandlere:

Zahiti, Frantzen

Dato:

20.05.2022

Uttalelse

Om: **Reisegarantiordningen**

Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Barne- og familiedepartementet har sendt på høring en rapport fra et ekspertutvalg vedrørende den norske reisegarantiordningen. Det fremgår av rapporten at denne ordningen har svakheter, og at problemene ble særlig tydelige under covid-19-pandemien.

Ekspertutvalget har utredet en rekke alternative tiltak, og anbefaler ett av disse tiltakene. Etter Regelrådets vurdering foreligger det en grundig utredning av de ulike tiltakene som er aktuelle. Utvalget har gjennomgående vurdert positive og negative virkninger av tiltakene. Selv om utvalget med fordel kunne utredet nullalternativet noe grundigere, finner Regelrådet at det tiltaket som utvalget til slutt foreslår er godt utredet og begrunnet.

Utvalget må berømmes for at det har tatt hensyn til små virksomheter og at relevante forenklinger for næringslivet er fremhevet i rapporten. Videre er det positivt at utvalget har sørget for involvering av berørt næringsliv underveis i utredningsprosessen. Med henvisning til utvalgets utredning, mener Regelrådet at målene trolig vil kunne oppnås til en relativt sett lav kostnad.

Utvalget kommenterer forutsetninger for en vellykket gjennomføring av det foreslåtte tiltaket. Regelrådet oppfordrer til at disse forutsetningene vurderes nærmere i den videre prosessen med regelverksarbeidet. Videre anbefaler Regelrådet at regelverket evalueres etter noe tid, uavhengig av om enkeltarrangører får en vesentlig større markedsandel etter den foreslåtte ordningen.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Den 12. mars 2021 oppnevnte Barne- og familiedepartementet et ekspertutvalg som skulle vurdere alle sider av det norske reisegarantisystemet. Utvalget leverte sin rapport til Barne- og familiedepartementet 9. november 2021. I rapporten foreslår utvalget å innføre en modell med lavere individuelle primærgarantier og kollektivt fond som sekundærgaranti. Målet med forslaget er å sikre forskudd og dekke hjemreise i normale tider og i krisetider. Videre skal den foreslåtte modellen bidra til at kostnadene ved reisegarantiordningen er akseptable for store og små reisearrangører, og for de reisende, i normale tider og i krisetider.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker det gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Norske pakkereisearrangører opererer i et internasjonalt konkurranseutsatt marked, og det vil være et viktig hensyn at reguleringen av garantiordningen ikke svekker konkurransevnen til norske pakkereisearrangører unødig. Utvalget fikk som oppgave å vurdere alle sider av det norske garantisystemet, herunder å foreslå en modell for reisegaranti som ivaretar kravene i pakkereisedirektivet, samt bidrar til ryddige ansvarsforhold, god håndtering og lavest mulig samfunnsøkonomiske kostnader. Regelrådet mener at forslagene som nå høres vil påvirke norsk næringsliv, især pakkereisearrangører og forsikrings- og banknæringen. På bakgrunn av dette har Regelrådet besluttet å uttale seg om saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet mener at utvalget har gitt en grundig beskrivelse av hvilke problemer som søkes løst gjennom utredningen. Problemstillingene vurderes av Regelrådet som reelle, idet det vises til konkrete hendelser som har vist at det norske reisegarantisystemet har svakheter. Videre fremgår det tydelig av rapporten hva målet med utredningen er.

Regelrådet registrerer at utvalget har nevnt den gjeldende reisegarantiordningen innledningsvis i utredningen av relevante tiltak, og at en forholdsvis kort vurdering av denne ordningen tilsier at den ikke fullt ut vil avhjelpe svakhetene og utfordringene som utvalget har beskrevet i rapporten.

Regelrådet mener at det hadde vært hensiktsmessig å utrede virkningene av dagens ordning noe nærmere, blant annet for å lettere kunne identifisere effektene av den foreslåtte modellen. Vi viser i denne sammenheng til utvalgets mandat, som tilsier at gjeldende ordning også må vurderes under den forutsetning at krisetider, slik som covid-19-pandemien, kan oppstå i fremtiden.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Regelrådet vil bemerke at det er positivt at utvalget har pekt på flere alternative modeller for reisegarantier. Det er utredet (eller drøftet) i alt åtte ulike modeller. I tillegg er en videreføring av dagens rettstilstand nevnt (modell 0).

Pakkereisedirektivet er et fullharmoniseringsdirektiv, og Regelrådet vil fremheve at det er positivt at utvalget et stykke på vei har vurdert det nasjonale handlingsrommet. Utvalgets fremstilling av alternative modeller kunne vært noe mer oversiktlig presentert. Eksempelvis er modell 1 nokså grundig utredet, selv om dette ikke er den modellen som faktisk foreslås. Det hadde trolig vært en fordel om utvalget hadde avklart hva som faktisk foreslås på et tidligere stadium i rapporten.

Utvalget har gått grundig igjennom hvordan sammenlignbare land har lagt opp sin reisegarantiordning, og anvendt dette i utredningen. Kartleggingen av praksisen i andre land danner et godt sammenligningsgrunnlag for de modellene utvalget vurderer i rapporten. Det er også positivt at utvalget har vurdert hvordan sammenlignbare forhold er løst i andre bransjer, slik som advokatbransjen.

Det er positivt at utvalgets konklusjoner er støttet av grundige utregninger der disse har vært relevante. Dette bidrar til at utvalgets vurderinger av alternative tiltak er etterprøvbare med hensyn til den videre prosessen. Utredningen av alternative tiltak anses som tilstrekkelig.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Utvalget har gitt en forholdsvis grundig beskrivelse av forsikringselskaper og banker som tilbyr reisegaranti. Regelrådet savner en tilsvarende beskrivelse av pakkereisearrangører i Norge. Det er imidlertid gitt en beskrivelse av antall pakkereisearrangører som har gått konkurs i henholdsvis 2020 og 2021. Videre har utvalget tidlig i rapporten skissert den historiske utviklingen, samt tidligere og nåværende regulering av bransjen.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Utvalget har gjennomgående foretatt en grundig utredning av både kostnads- og nyttevirkinger, og tallfestet kostnads- og nyttevirkningene av modell 3 der det har vært nødvendig. Regelrådet peker i denne sammenheng særlig på at utvalget har gitt et konkret estimat av den prosentvise differansen mellom garantipremien som stilles etter dagens ordning og den foreslåtte ordningen, målt opp mot total omsetning i 2019. Utvalget har også gitt et konkret estimat av hvor mye arrangørene vil få i kostnadslette per år i oppbyggingsfasen av det kollektive fondet. Når det gjelder kostnadsvirkninger, har utvalget understreket at modellen fordrer at det påløper enkelte omstillingskostnader for den enkelte arrangør i forbindelse med oppbygningen av det kollektive fondet, uten at disse er forsøkt tallfestet.

Regelrådet registrerer at også konkurranse- og etableringsvirkninger er vurdert på en tilfredsstillende og ryddig måte. Regelrådet opplever at utvalget har vurdert norske pakkereisearrangørers stilling i forhold til konkurransen fra utenlandske konkurrenter.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Utvalget har omtalt hvilke forutsetninger som må foreligge for at gjennomføringen av modell 3 skal være vellykket. Regelrådet viser her særlig til at utvalget forutsetter at markedet tar seg opp til normalt nivå (2019-nivå) for at det kollektive fondet skal kunne bygges opp. Vi savner en vurdering av om dette er en realistisk prognose, sett i lys av covid-19-pandemiens virkning på pakkereisebransjen og potensielle utfordringer i fremtiden.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

I denne rapporten er hensynet til små bedrifter vurdert der det er hensiktsmessig, herunder ved utredningen av modellen som utvalget foreslår å gå videre med. Dette er særlig tydelig ved vurderingen av hvilken beregningsmåte som skal være gjeldende for fastsettelsen av garantibeløpet for reisearrangører med omsetning under 10 mill. kroner i måneden. Videre er det vurdert at modell 3 gir lavest kostnader for samtlige pakkereisearrangører, og at særlig de mindre pakkereisearrangørene vil nyte godt av dette. Samtidig er hensynet til små bedrifter ivaretatt ved at utvalget har vurdert hvordan modell 3 vil virke inn på hvilke muligheter nye pakkereisearrangører har til å etablere seg i markedet.

Regelrådet finner med utgangspunkt i det ovennevnte at hensynet til små virksomheter er tilstrekkelig belyst i rapporten.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår tydelig av rapporten at berørt næringsliv har vært involvert underveis i utredningsarbeidet. Kommunikasjonen har skjedd både gjennom møter, skriftlige innspill og samtaler med relevante representanter fra bransjen og interesseorganisasjoner. Regelrådet er av den oppfatning at berørt næringsliv har vært tilstrekkelig involvert i utredningen av rapporten.

4.3 Forenkling for næringslivet

Modellen som utvalget foreslår innebærer en rekke forenklinger for arrangørene, og utvalget har etter Regelrådets vurdering foretatt en tilfredsstillende drøfting av dette.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Utvalget skriver at det vil være behov for å foreta nye beregninger for å vurdere om det kollektive fondet er stort nok og for å vurdere regelendringer. Forutsetningen for at dette skal være aktuelt er ifølge utvalget at «konkurransen i markedet endres ved at enkeltarrangører får vesentlig større markedsandel». Innføringen av et kollektivt fond er et nytt element i pakkereiseordningen, og det er, etter Regelrådets syn, derfor formålstjenlig å foreta en evaluering av modellen etter en viss tid, uavhengig av hvordan konkurransen i markedet utvikler seg. Regelrådet påpeker i denne sammenheng at utvalget har lagt til grunn at det vil ta syv år å bygge opp det kollektive fondet. Tidsrammen som er satt er følgelig også et selvstendig poeng som begrunner en evaluering av modellen, uavhengig av det premiss som utvalget fremsetter i sin rapport. Videre vil en bredere evaluering av modellen potensielt belyse tiltak som i større grad står i forhold til den problembeskrivelsen utvalget har oppgitt i rapporten.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Etter Regelrådets vurdering er forslaget gjennomgående godt utredet og begrunnet. Regelrådet vil særlig bemerke at utvalget har foretatt en grundig utredning av virkningene av de respektive modellene, og foretatt sammenligninger av modellene der dette har vært relevant. Regelrådet mener at forslaget er utformet slik at målene vil kunne oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.