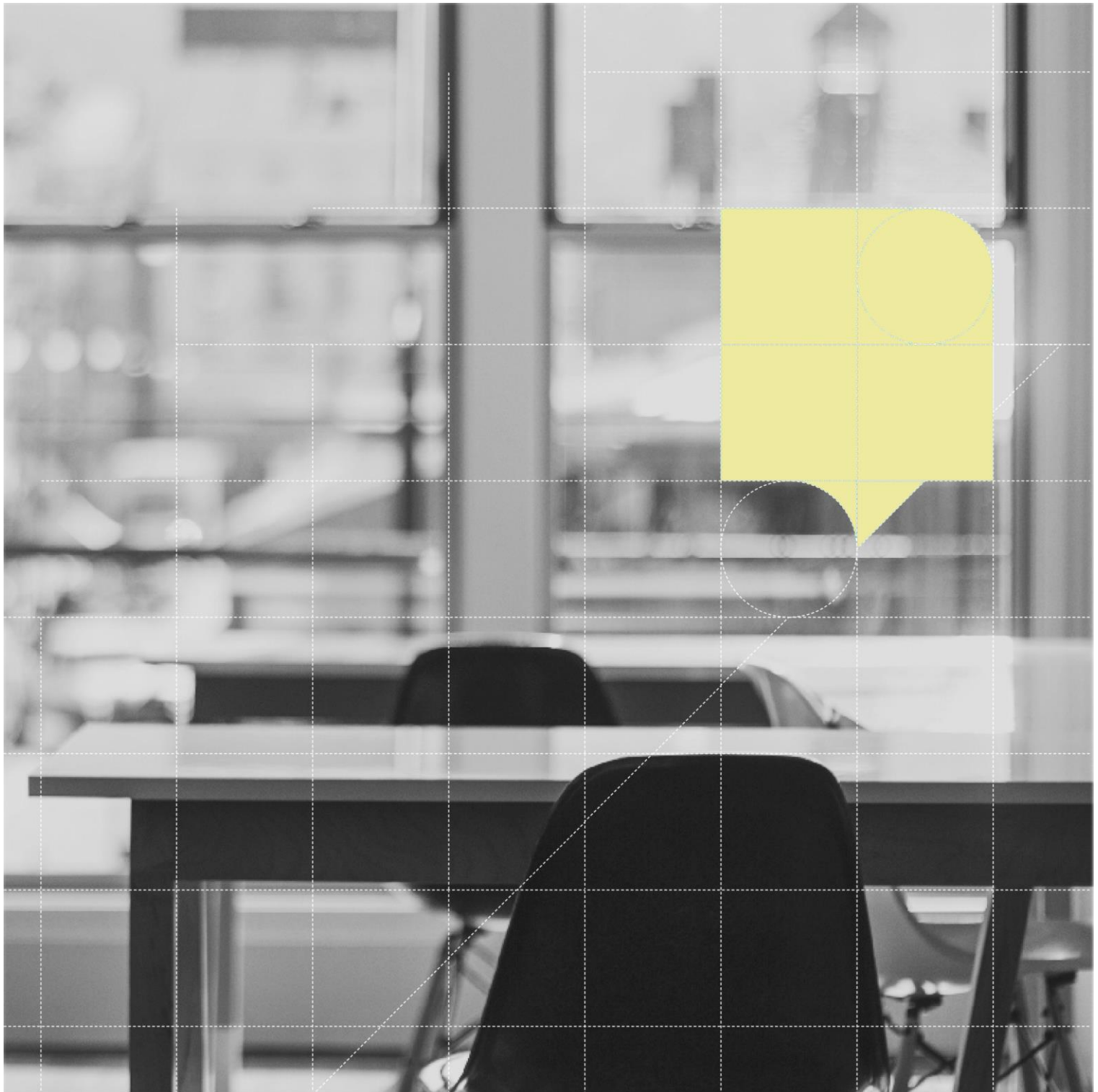


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til lov om besøksbidrag**

Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet/Justis- og beredskapsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Nærings- og fiskeridepartementet/Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.:

Vår ref.:

Vår saksbehandler:

Dato:

24/7392

2024/245

Johnsrud

19.12.2024

Uttalelse

Om: **Forslag til lov om besøksbidrag**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag til lov om besøksbidrag.

Forslaget er sendt på høring med svært kort høringsfrist. Kort høringsfrist svekker høringsinstituttet, og gir dårligere beslutningsgrunnlag fordi det ikke er tilstrekkelig tid til å belyse alle relevante sider av forslaget. Dette er særlig viktig når en benytter høringen til å be om konkrete innspill.

Forslaget om denne avgiften er grundig utredet. Det er en god beskrivelse av problemet og målet. Nullalternativet er vurdert, og det er utredet alternative tiltak gjennom en lengre forutgående utredningsprosess. Næringslivet er beskrevet, virkningene for næringslivet er utredet og på noen områder beregnet. Hensynet til små og mellomstore bedrifter og forutsetninger for en vellykket gjennomføring er også vurdert.

Regelrådet mener imidlertid at departementene burde gjennomført en mer helhetlig utredning før forslaget ble sendt på offentlig høring. Departementet burde utredet besøksbidrag for overnatting, cruise og fricamping samlet. På denne måten kunne departementet sett på helhetlige løsninger og synergier. Etter Regelrådets vurdering kan det være vanskelig å få forståelse for et besøksbidrag i overnattingsnæringen når andre deler av reiselivsnæringen tilsynelatende slipper unna til tross for at de bruker fellesgodene, naturen og terrenget i minst like stor grad. Regelrådet mener at økt merverdiavgiftssats som alternativ burde vært nærmere utredet. Det ville gi en vesentlig enklere rapportering og innbetaling.

Etter en samlet vurdering mener Regelrådet at det er tvilsomt om målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Nærings- og fiskeridepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet sendte den 19. november 2024 på høring forslag til lov om besøksbidrag. Høringsfristen er satt til 3. januar 2025.

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår i del I av høringsnotatet å gi kommunene adgang til å innføre en overnattingsavgift for fastlandet. Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i del II av høringsnotatet hjemmel for å fastsette forskrift om besøksbidrag i Longyearbyen.

Forslagene følger opp Hurdalsplattformen hvor det fremgår at regjeringen vil «*Sikre lokal verdiskaping og tilrettelegging ved å gi kommuner mulighet til å innføre besøksbidrag. Det skal raskt settes i gang ett eller flere pilotprosjekter, for eksempel i Lofoten, basert på lokalt initiativ*». Videre følger forslaget opp anmodningsvedtak nr. 83: «*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en kommunal/statlig turistskatt senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2024*», jf. Meld. St. 1 (2022–2023) Nasjonalbudsjettet 2023, Innst. 2 S (2022–2023).

Departementene opplyser at forslaget er første fase av regjeringens besøksbidragsprosjekt.

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 vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Reiselivsnæringen er stor og består av flere ulike bransjer, blant annet overnatting, servering, transport, opplevelser (kultur og aktiviteter) og formidling. Norsk reiseliv har blitt en større eksportnæring det siste tiåret. Flere turister kommer til Norge, noe som er positivt for reiselivsnæringen. Samtidig er miljøvirkningene på naturen og klima blitt betydelige. Slik Regelrådet forstår det skal adgangen til å innføre besøksbidrag bidra til å håndtere de negative virkningene av økt turisme i Norge. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om denne 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 departementet har gitt en grundig beskrivelse av problemet i høringsnotatet. Det fremgår blant annet at naturens og lokalsamfunnets tålegrenser blir utfordret av reiselivsaktiviteten, samt at reiselivsnæringens fotavtrykk på natur og klima ikke er uvesentlig.

Videre skriver departementet at det for noen lokalsamfunn er krevende når det kommer mange tilreisende i høysesongen. Regelrådet registrerer at problemstillingen ble belyst gjennom en rekke medieoppslag sommeren 2024.

Forslaget om besøksbidrag skal bidra til å nå flere mål. Regjeringen vil ha størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer. Det vil si at reiselivet må bidra til at Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser på klima- og miljøområdet. Videre vil regjeringen at reiselivsnæringen skal være konkurransedyktig og bidra til lønnsomme helårsarbeidsplasser og attraktive reisemål over hele landet.

Regelrådet mener at problem og mål er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet. Det er utfordrende at forslaget skal nå flere forskjellige mål og at flere av målene er vage og overordnede. Klare og etterprøvbare mål er viktige for å kunne evaluere tiltak både underveis og etter at de er iverksatt, og er en rettesnor for å utlede hvilke tiltak som er relevante. Regelrådet mener på denne bakgrunn at departementet med fordel kunne gitt en mer konkret målbeskrivelse i høringsnotatet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Det fremgår av høringsnotatet at forslaget følger opp Hurdalsplattformen og et anmodningsvedtak som spesifikt ber om at det innføres besøksbidrag. Regelrådet registrerer at forslaget har blitt fremmet etter en lengre utredningsprosess som har vurdert flere alternative tiltak på reiselivsområdet, blant annet i Nasjonal reiselivsstrategi 2030 (Innovasjon Norge, 2021), Reisemålsutvalgets rapport (NOU 2023: 10) og Veikart for reiselivsnæringen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2024).

Regelrådet finner det positivt at departementet har gjort rede for hvordan besøksbidrag er regulert i andre land. Etter Regelrådets vurdering gir denne kunnskapen nyttige innspill med hensyn til hvordan et besøksbidrag kan utformes i Norge og til å belyse mulige virkninger av forslaget.

Når det gjelder innretningen av besøksbidraget er det positivt at departementene også har vurdert flere mulige tiltak i høringsnotatet, herunder pilotmodeller og en redegjørelse for hvilke muligheter som allerede finnes innenfor gjeldende regelverk. Regelrådet registrer at grunnlaget for besøksbidraget er det samme som for merverdiavgiften for berørte bedrifter og at kombinasjonen av redusert merverdiavgift og besøksbidrag kan fortone seg som unødig komplisert.

Departementet har vurdert fordeler og ulemper ved kommunal regulering og hvilke konsekvenser dette kan få for konkurransen. Regelrådet savner likevel en nærmere vurdering av statlig besøksbidrag som et reelt alternativ, særlig siden det ville gitt en enklere og mer effektiv rapportering og innkreving av besøksbidrag enn kommunale løsninger. Videre savner Regelrådet en vurdering av økt merverdiavgiftssats som alternativ. I den sammenheng kunne departementet også vurdert muligheten for å avsette disse midlene i et fond som kommunene kan søke om midler fra for å dekke reiselivsrelaterte behov. Det er ikke gitt at overnattingstjenestene og de reiselivsrelaterte behovene befinner seg i samme kommune. Det er derfor ikke opplagt at kommunalt besøksbidrag kan løse problemene som er beskrevet i høringsnotatet.

Regelrådet registrerer at blant annet allemannsretten og EØS-avtalen setter skranker for hvordan regler om besøksbidrag i forbindelse med parkering, overnatting, cruisevirksomhet med mer kan utformes. Regelrådet registrerer videre at departementet på denne bakgrunn konsentrerer seg om å utrede besøksbidrag for overnattingstjenester på fastlandet og at departementet vil komme tilbake til regulering av cruisevirksomhet.

Om og hvordan departementet vil regulere såkalt «fricamping» er mer uklart. Regelrådet registrerer at allemannsretten begrenser muligheten til å ta brukerbetaling for allmenne naturgoder, med enkelte snevre unntak. Samtidig fremgår det av høringsnotatet at et forslag om å kreve inn besøksbidrag via ulike transportformer reiser EØS-rettslige problemstillinger. Regelrådet oppfatter at departementet peker på en del problemstillinger som må utredes hvis det er ønskelig å innføre besøksavgift for fricamping mv. uten at dette blir nærmere utredet i dette høringsnotatet. Regelrådet registrerer imidlertid at departementet har gjort rede for handlingsrommet som finnes blant annet i gjeldende parkeringsregelverk.

Slik Regelrådet forstår det bidrar fricamping også til de problemene som departementet beskriver i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering kan det derfor virke urimelig at overnattingsbransjen påføres økte byrder, mens de som camper fritt slipper å bidra. Departementet kunne med fordel drøftet denne problemstillingen nærmere. Det samme gjelder om for eksempel gratis ferge, som ble innført noen steder, bidrar å øke utfordringen med høyt antall bobiler og campingvogner.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Berørt næringsliv er beskrevet i høringsnotatet. Særlig er markedet for kommersiell og ikke-kommersiell overnatting grundig beskrevet. Regelrådet finner det positivt at det er lagt frem aktuell statistikk om overnattingsdøgn, lønnsomhet, sysselsetting og utvikling i bransjen, og at denne er brukt for å belyse de utfordringene som forslaget forsøker å løse.

Det ville styrket utredningen om departementet også hadde beskrevet omfanget av cruisevirksomhet og fricamping på fastlandet. Nærmere informasjon om cruise og fricamping ville gitt et bilde av hvor stor andel av turismen dette utgjør, og dermed om det er rimelig å vurdere tiltak også på dette området.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Virkningene for næringslivet av besøksbidrag på overnattingstjenester er i det vesentligste kvalitativt beskrevet i høringsnotatet. Videre finner Regelrådet det positivt at departementet har beregnet kostnadsvirkningene av forslaget blant annet når det gjelder tidsbruk for innsamling og rapportering.

Virkningene for tilbud og etterspørsel i overnattingsmarkedet er også utredet i høringsnotatet. Departementet drøfter enkelte konkurransevirkninger av forslaget for de tilfeller der noen kommuner innfører besøksbidrag, mens andre ikke gjør det. Regelrådet savner en vurdering av konkurransevirkningene av at det innføres besøksbidrag på overnattingstjenester, men at det ikke innføres besøksbidrag for fricamping og cruise.

Regelrådet savner også en vurdering av forutsigbarheten for næringslivet når besøksbidraget i kommunene kan innføres og avvikles fra år til år og at nivået kan endres fra år til år. Dette kan ha betydning for investeringsvurderingene til næringslivet.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at departementet har drøftet forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Etter Regelrådets vurdering er det særlig viktig at løsningen for rapportering og innbetaling av besøksbidrag fra overnattingsbransjen til kommunene er enkel, effektiv og brukervennlig. Det er positivt at departementet har vurdert og foreslår ulik innbetalingsfrekvens avhengig av virksomhetenes størrelse, omfang og omsetning.

Det er en forutsetning for en vellykket gjennomføring at både kommunene og næringen er godt nok opplyst, og godt nok forberedt før forslaget trer i kraft. Innbetalingsløsningene må være på plass, kommunene må ha tid til å vurdere og vedta innføring av besøksbidrag og næringen må ha nok tid til å tilpasse seg eventuelle vedtak fra kommunene. Regelrådet anmoder departementet om å sette av tilstrekkelig tid til implementeringen for å sikre en vellykket gjennomføring av forslaget. For øvrig viser vi til kommentarene under pkt. 4.4 nedenfor.

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.

Regelrådet finner det positivt at hensynet til små bedrifter er vurdert og tatt hensyn til i utredningen, både når det gjelder innbetalingsfrekvens og administrativ gjennomføring.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår av høringsnotatet at departementet har gått bredt ut og bedt om innspill til ulike pilotmodeller for besøksbidrag. Det fremstår som uklart om det primært er kommunene som har gitt innspill, eller om næringslivet også har vært involvert. Regelrådet viser imidlertid til at det har vært en lang utredningsprosess, med flere forutgående utredninger og strategier der besøksbidrag har vært utredet. Det er dermed grunn til å tro at reiselivsnæringen er kjent med forslaget som er sendt på høring.

4.3 Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder ikke forenklinger for næringslivet.

4.4 Rapporteringsbyrder

Forslaget inneholder nye rapporteringsbyrder for kommersielle og ikke-kommersielle overnattingsvirksomheter. Det fremgår av høringsnotatet at det «trolig må lages nye systemer for innkreving og kontroll, noe som vil medføre betydelige administrative kostnader». Både kommunene og næringslivet må trolig lage nye, eller tilpasse sine systemer. Departementet har utredet alternative innbetalingsfrekvenser basert på blant annet omsetning og størrelse. Den administrative byrden for næringslivet vil avhenge av hvor brukervennlig og smidig rapporterings- og innbetalingsløsningene til kommunene blir.

Når det gjelder rapporteringsbyrder vil Regelrådet bemerke at det er enklere å kreve inn økt merverdiavgift enn et lokalt besøksbidrag. Løsningene for rapportering og innbetaling av merverdiavgift er godt etablert. Regelrådet savner derfor en vurdering av om økt merverdiavgift kunne vært et mer effektivt og mindre byrdefullt virkemiddel for å nå målene med forslaget.

4.5 Fremtidsrettet regulering

Regelrådet finner det positivt at departementet har valgt en teknologinøytral utforming av regelverket.

4.6 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Det fremgår ikke av utredningen hvorvidt departementet har en plan for å evaluere regelverket. Forslaget skal bidra til å nå store og viktige samfunns mål. Samtidig legger forslaget nye byrder på næringslivet. Det er derfor viktig å evaluere om målene nås. Dersom målene ikke nås, er det viktig å endre reglene for å unngå at næringslivet pålegges unødvendige byrder.

4.7 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet registrerer at forslaget ble sendt på høring 19. november 2024 med høringsfrist 3. januar 2025. Det fremgår av utredningsinstruksen pkt. 3-3 at høringsfristen normalt skal være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Videre fremgår det av veileder til utredningsinstruksen at, man ved fastsettelse av høringsfristen må ta hensyn til at høringsinstansene er ulikt organisert, og til at de kan ha ulike prosedyrer for å behandle hørings saker. For eksempel har noen høringsinstanser rutiner for å behandle hørings saker i kollegiale organer som ikke møtes så ofte.

Høringsfristen i denne saken er satt til seks uker. I tillegg går høringsfristen over jul og nyttår, noe som sterkt begrenser høringsinstansenes mulighet til å gi innspill. Regelrådet har oppfattet at flere høringsinstanser har bedt om utsatt høringsfrist i denne saken, men at departementet har signalisert at utsatt høringsfrist ikke vil bli gitt av hensyn til videre saksprosess. Uten at det fremgår direkte av høringsnotatet er det med dette grunn til å tro at departementet planlegger å fremme forslaget for Stortinget i vårsesjonen 2025 for behandling og vedtakelse i Stortinget før sommeren 2025. Regelrådet vil likevel bemerke at korte høringsfrister er uheldig. Det svekker demokratiet og høringsinstituttet, og gir dårligere beslutningsgrunnlag fordi det ikke er tilstrekkelig tid til å belyse alle relevante sider av forslaget. Regelrådet anbefaler på denne bakgrunn at departementet utvider høringsfristen for å gi høringsinstansene tilstrekkelig tid til å uttale seg om et forslag som har stor betydning for reiselivsnæringen i Norge.

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

Nærings- og fiskeridepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har på flere områder gjennomført en grundig utredning. Likevel er det grunn til å bemerke enkelte sentrale forhold som har betydning for måloppnåelsen.

Det fremstår som uklart hvorfor departementet ikke har utredet besøksbidrag for overnatting, cruisevirksomhet og fricamping samlet. Det ville gitt et bedre og mer helhetlig forslag hvor det er mulig å se hele reiselivsnæringen i sammenheng. På denne bakgrunn mener Regelrådet at forslaget ikke fremstår som ferdig utredet.

Forslaget er ment å bidra til at Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser på klima- og miljøområdet, sikre at reiselivsnæringen er konkurransedyktig og bidra til lønnsomme helårsarbeidsplasser og attraktive reisemål over hele landet. Etter Regelrådets vurdering er det vanskelig å se at et besøksbidrag for overnatting skal bidra til å nå alle disse målene. Det fremgår av høringsnotatet at kommunene som velger å innføre besøksbidrag skal kunne bruke disse midlene til å finansiere reiselivsrelaterte fellesgoder. I den forbindelse er det grunn til å bemerke at kommersielle og ikke-kommersielle overnattingstjenester som hoteller, campingplasser og private utleiere allerede bidrar til fellesskapet nettopp ved å være etablert der. Det samme gjelder ikke for eksempel cruisevirksomhet og fricamping. Etter Regelrådets vurdering kan det nok være vanskelig å få forståelse for besøksbidraget for overnatting når andre reiselivssegmenter tilsynelatende slipper unna til tross for at de også bruker fellesgodene, naturen og terrenget.

I tillegg finnes mindre byrdefulle løsninger enn det forslaget skisserer for å kreve inn bidrag til reiselivsrelaterte fellesgoder.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er tvilsomt om målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.