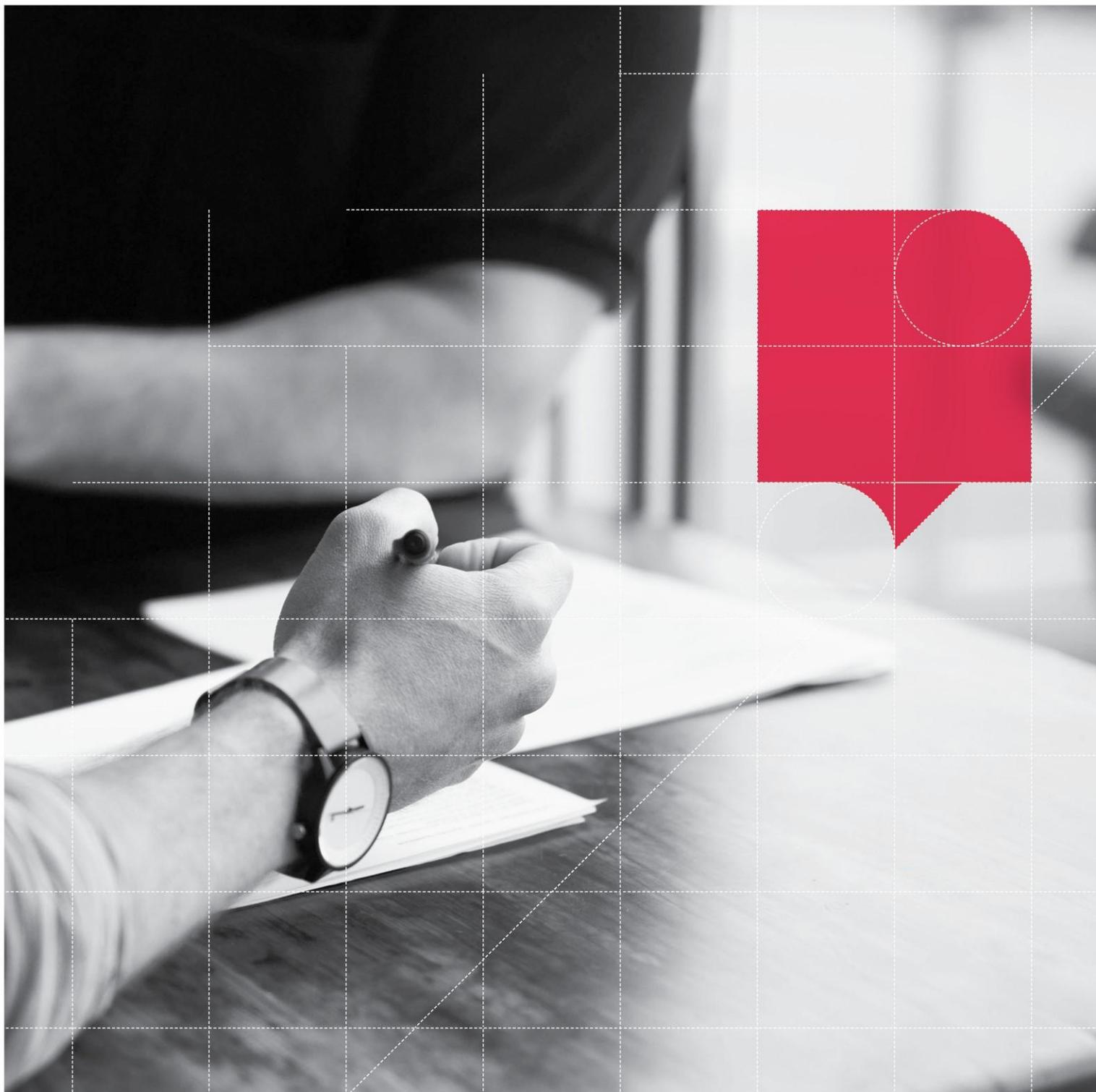


Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til endringer i pakkereiseloven

Ansvarlig: Barne- og likestillingsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Barne- og likestillingsdepartementet

Deres ref.:
18/3416

Vår ref.:
18/00221

Dato:
20.11.2018

Vår saksbehandler:
Kristin Johnsrud

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til endringer i pakkereiseloven

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet registrerer at forslagene fremmes for å følge opp to anmodningsvedtak fra Stortinget. På generelt grunnlag er Regelrådet av den oppfatning at Stortinget også i slike saker ønsker å få all relevant informasjon på bordet før de tar en avgjørelse. Regelrådet vil derfor oppfordre til at utredningsarbeidet er tilsvarende som i andre saker når det gjelder grunnlaget for forslaget, informasjon om det berørte næringslivet og konsekvensene av de foreslåtte lovendringene.

Regelrådet viser til at utredningen av forslaget til endringer i pakkereiseloven har svakheter. Departementet har etter Regelrådets vurdering forholdt seg til anmodningsvedtakene i detalj og dermed ikke oppfylt kravene i utredningsinstruksen. Det er svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet, og det mangler en beskrivelse av aktørene i markedet og hvilke plattformer som benyttes for salg av pakkereiser. Disse manglene gjør at det er uklart hva som egentlig er problemet, hvor stort det er og hvordan det best kan løses. Dette medfører også at grunnlaget for å vurdere alternativer ikke er til stede. På denne bakgrunn 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
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Om forslaget som er sendt på høring

Barne- og likestillingsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i pakkereiseloven.

Pakkereiseloven trådte i kraft 1. juli 2018. Forslagene i høringsnotatet følger opp to anmodningsvedtak fra Stortinget om å innføre en angrerett på pakkereiser som er kjøpt utenom faste forretningslokaler, og å videreføre reisegaranti for transportdelen av en pakkereise i den nye pakkereiseloven.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

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 man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådet prioriterer å uttale seg om forslaget til endringer pakkereiseloven fordi forslaget endrer rammevilkårene for salg av pakkereiser i negativ retning for næringslivet. Videre er pakkereiser viktig for reisetrafikknæringen i Norge. Regelrådet mener også at det er viktig å se på hvordan detaljerte anmodningsvedtak fra Stortinget blir utredet.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Departementet har i høringsnotatet gitt en kvalitativ beskrivelse av virkningene for næringslivet av de to forslagene. Beskrivelsene bærer imidlertid preg av at departementet i forbindelse med forslaget til ny pakkereiselov ikke tilrådet å gi regler om angrerett og reisegaranti på transportdelen av en pakkereise. På denne bakgrunn samsvarer ikke departementets argumenter med de konkrete forslagene. Regelrådet registrerer at departementet nøyer seg med å vise til Stortingets begrunnelse for anmodningsvedtakene, og at den dermed blir begrunnelsen for behovet for reglene. På denne bakgrunn er det svakheter i begrunnelsen for forslagene.

Kostnadsvirkningene og nyttevirkningene for næringslivet er i noe grad beskrevet i høringsnotatet. Høringsnotatet mangler imidlertid en beskrivelse av næringen, hvor mange som blir berørt og omfanget av for eksempel salg av pakkereiser utenom faste forretningslokaler. For eksempel i hvilken grad det selges pakkereiser utenom faste forretningslokaler og hvor stor andel av salget dette er. Regelrådet antar at slike tall relativt enkelt vil kunne innhentes ved å kontakte et par virksomheter som selger pakkereiser. Videre kunne departementet også innhentet informasjon om når og i hvilket omfang reiser avbestilles. Slik informasjon kunne bidra til å belyse hvor stort problemet er, og dermed gitt et bedre grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som eventuelt bør iverksettes.

Videre kan Regelrådet ikke se at virkningene for næringslivet er forsøkt tallfestet. Etter Regelrådets vurdering burde det i denne saken vært mulig å tallfeste enkelte av virkningene for næringslivet.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at utredningen av virkninger for næringslivet har svakheter.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Når det gjelder forslaget om å innføre angrerett registrerer Regelrådet at de øvrige nordiske landene ikke har innført en angrerett, og at angreretten dermed vil medføre en konkurranseulempe for norske næringsdrivende. Etter Regelrådets vurdering kunne departementet i denne saken beskrevet nærmere hva denne konkurranseulempen kan føre til for både tilbydere og kjøpere av pakkereiser.

Når det gjelder forslaget om å gjeninnføre reisegaranti på transportdelen fremgår det at reisegarantien vil være en konkurranseulempe for norske arrangører som skal konkurrere både nasjonalt og over landegrensene. Departementet skriver i høringsnotatet at flyselskapene og utenlandske reisearrangører forutsetningsvis dermed vil kunne selge rimeligere flybilletter til reisende enn norske reisearrangører dersom det bare er de norske reisearrangørene som må stille reisegaranti ved slag av kun flybilletter. Regelrådet registrerer at det således vil være forskjellige regler for passasjerene på samme fly avhengig av hvem de har kjøpt billettene fra, og at tilbyderne av slike billetter må forholde seg til ulike regler. Regelrådet mener at denne problemstilling burde vært utredet nærmere, og i den sammenheng kunne departementet også sett hen til forbrukernes adferd hva gjelder kjøp av for eksempel billige billetter versus litt dyrere billetter med bedre garantier.

Regelrådet vil oppfordre til at forslag til regler som hemmer konkurransekraften til norske virksomheter sammenlignet med utenlandske virksomheter utredes og begrunnes godt. Etter Regelrådets vurdering burde departementet i denne saken gjort rede for hvorfor det er viktig med angrerett på avtaler om pakkereiser inngått utenom faste forretningslokaler for norske virksomheter, når tilsvarende regler ikke er innført i eksempelvis de andre nordiske landene. Når departementet først har identifisert mulige konkurransevirksomheter av forslaget så burde disse etter Regelrådets vurdering vært bedre utredet.

3.3. Forenkling for næringslivet

Forslagene om angrerett og garanti medfører økte kostnader for næringslivet. Regelrådet finner det uheldig at det foreslås å gjeninnføre regler som ble opphevet for mindre enn et halvt år siden. Regelrådet viser til at næringslivet nå har tilpasset seg endringen, og at en gjeninnføring vil medføre nye administrative kostnader for de berørte. Nye regler bør etter Regelrådets vurdering få virke en tid før de endres, med mindre reglene umiddelbart viser seg å ha viktige uforutsette virkninger.

Regelrådet registrerer at det foreslås relativt inngripende angrerettsregler for salg av pakkereiser utenom faste forretningslokaler. Det er en ulempe for næringsdrivende å måtte forholde seg til at det er forskjellige regler avhengig av hvordan salget skjer. Regelrådet finner videre grunn til å påpeke at forslagene i høringsnotatet etter Regelrådets vurdering ikke bidrar til å oppfylle regjeringens forenklingsmål, og at beslutningstakerne i så fall bør ha et bevisst forhold til dette.

3.4. Digitalisering

Når det gjelder forslaget om angrerett for salg av pakkereiser utenom faste forretningslokaler viser Regelrådet til at departementet burde gitt en oversikt over omfanget av solgte pakkereiser på de forskjellige plattformene. Regelrådet antar av salg av pakkereiser over internett (fjernsalg) er betydelig. Regelrådet stiller derfor spørsmål ved hvor stort problemet egentlig er. Når det gjelder de konkrete forslagene i høringsnotatet, kan Regelrådet ikke se at digitalisering i utgangspunktet kan bidra til bedre gjennomføringen av reglene.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert. Etter Regelrådets vurdering kunne departementet med fordel gjort rede for virkningene for små tilbydere av pakkereiser.

Videre kunne departementet også utredet om virkningene er større for små virksomheter enn for store virksomheter som selger pakkereiser utenom faste forretningslokaler. Departementet kunne også vurdert om små tilbydere av pakkereiser har et større behov for veiledning og informasjon om hva som er tillatt og hvilke plikter som påhviler dem. Igjen viser Regelrådet til at en beskrivelse av næringen og aktørene kunne gitt viktig informasjon om behovet for slike regler og bidratt til å synliggjøre virkningene av forslaget.

3.6. Alternative tiltak

Regelrådet registrerer at Stortinget har gitt departementet to relativt detaljerte anmodningsvedtak som ber om spesifikke endringer i pakkereiseloven. Regelrådet har forståelse for at dette kan begrense departementenes handlingsrom og utredning av saken. I veilederen til utredningsinstruksen fremgår det på side 13: *«Når det gjelder oppfyllelse av anmodningsvedtak fra Stortinget, vil instruksen gjelde også ved utredning i slike tilfeller, men instruksen må anvendes innenfor det handlingsrommet som Stortinget har gitt. Denne presiseringen innebærer at kravene til utredning ved anmodningsvedtak fra Stortinget må vurderes fra sak til sak. Det er departementet som må vurdere hva som kreves. I den sammenheng må departementet være oppmerksom på den plikten statsråden og regjeringen har til å meddele Stortinget alle de opplysningene som er nødvendige for behandlingen av de sakene den fremlegger, og forbudet mot å fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer, jf. Grunnloven § 82.»*

Regelrådet har forståelse for at det kan være krevende å oppfylle utredningsinstruksens krav når Stortinget gir anmodningsvedtak. Regelrådet er imidlertid av den oppfatning at Stortinget også i slike saker ønsker å få all relevant informasjon på bordet før de tar en avgjørelse. Dersom utredningsarbeidet er grundig i innhenting av informasjon og vurdering av denne, vil også potensielle alternative utforminger kunne vurderes. Det er derfor viktig at utredningen er såpass detaljert at eventuelle alternativer som kan tenkes å oppnå de samme mål som et lovvedtak, blir synliggjort. Når utredningen gjennom sin grundighet oppnår slike effekter, vil også utredningen av alternative tiltak i de fleste tilfeller være oppfylt.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at utredningen av alternativer har enkelte svakheter. Etter Regelrådets vurdering ville en grundigere innhenting og vurdering av informasjon om markedet synliggjort hvilke alternative utforminger som kan tenkes. Dersom for eksempel markedet viste seg å være begrenset, kunne det vært vurdert om en utvidet opplysningsplikt ville gitt tilsvarende sikkerhet for at kundene ble ivaretatt. Angreretten hadde da ikke nødvendigvis måttet få den utformingen som er foreslått i anmodningsvedtaket.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at departementet eksplisitt har vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

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

Det er på det rene at forslagene medfører uforutsigbarhet, konkurranseulempes og økte kostnader for næringslivet. Problemstillingen og hva man ønsker å oppnå med forslagene er ikke tilstrekkelig belyst. Videre er det svakheter i utredningen av alternativer. På denne bakgrunn er det etter Regelrådets vurdering tvilsomt om målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.