

Nefndarsvið Alþingis,  
b.t. Efnahags- viðskiptanefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10,  
101 Reykjavík



Reykjavík 9. október 2024

## Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, 2. mál.

Samtök ferðaþjónustunnar – SAF hafa tekið fyrirbyggjandi frumvarp til athugunar og með umsögn þessari vilja samtökin koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og ábendingum.

### Orkuskipti bílaflotans í vaskinn

Um síðustu áramót áttu eftirfarandi breytingar sér stað hjá ökutækjaleigum:

- Kílómetragjald var lagt á hreinorkubíla.
- Undanþága VSK á útleigu hreinorkubíla var afnumin. Nú þurfa bílaleigur að innheimta VSK af útleigu hreinorkubíla, sem áður var undanþegin.
- Bílaleigum var hins vegar kleift að fá undanþágu frá VSK við endursölu hreinorku að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Árið 2023 þegar ekkert kílómetragjald var innheimt og enginn VSK var á útleigu keyptu bílaleigur inn 1.117 hreinorkubíla fyrstu níu mánuði ársins. Við áramót var hins vegar sett á kílómetragjald og VSK settur á útleigu bílaleigubíla. Á þessu ári hafa bílaleigur keypt inn 213 hreinorkubíla. Það er 80,9% samdráttur milli ára fyrir fyrstu níu mánuði ársins. Neikvæð áhrif breytinganna á orkuskipti í vegasamgöngum eru því komin skýrt í ljós nú þegar.

### Kílómetragjaldið

Þegar lög in um kílómetragjald var til meðferðar þingsins og í ráðuneytinu undir lok árs 2023 þá gerðu bílaleigur og SAF athugasemdir við frumvarpið. Samtökin lögðu til breytingar til að áhrif gjaldsins kæmu ekki niður á útleigu hreinorkubíla, já umsögn SAF [dags. 6. desember 2023](#). Til að gera langa sögu stutta þá var ekki hlustað á rök SAF um að koma til móts við bílaleigur til að takmarka áhrif gjaldsins.

Með tilliti til skorts á samráði hingað til gjalda SAF varhug við áformuðu KM gjaldi á allan bílaflotan en samtökin sendu inn umsögn um áformin í Samráðsgátt dags. [12. ágúst 2024](#). Áformin gera ráð fyrir að færa gjaldtöku af löggildum mælum við bensíndælu yfir á

kílómetramæla í yfir 300.000 ökutækjum af öllum gerðum, sem engin leið er að fylgjast með og auðvelt er að eiga við.

Verði kílómetragjald lagt á mun bæði eftirspurn eftir Íslandi sem áfangastað skerðast sem og vilji ferðamanna að sækja heim fjarlægari áfangastaði á bílaleigubílum sem og með hópþifreiðum. Álag á Suðurland og Suðvesturland er þó líklegra til að aukast. Í samanburði við önnur lönd mun ferð til Íslands verða enn dýrari en áður þar sem sá grunnkostnaður sem ferðamenn horfa yfirleitt til við ákvörðun um Íslandsferð (flug + gisting + bílaleigubíll) mun hækka umtalsvert við álagningu kílómetragjalds.

### **VSK á útleigu hreinorkubílaleigubíla**

Frá síðustu áramótum var bílaleigum gert skylt að leggja virðisaukaskatt á útleigu hreinorkubíla. Það hafði þau áhrif að hreinorkubílar urðu almennt 24% dýrari í útleigu frá árinu á undan. Það dró úr samkeppnishæfni hreinorkubíla gagnvart öðrum bílaleigubílum. Líkt og SAF höfðu varað við þá dró það úr þegar lítilli eftirspurn eftir útleigu á hreinorkubílum

Við það að bæta kílómetragjaldinu og VSK á útleiguna urðu hreinorkubílar ekki raunhæfur kostur fyrir leigjendur bílaleigubíla. Áhrif þessarar aðgerðar urðu þau að bílaleigur sáú sér ekki fært að kaupa inn fleiri hreinorkubíla enda er vilji viðskiptavina til að leigja slíkan bíl ekki lengur fyrir hendi.

### **Stjórnvöld þurfa að læra af reynslunni**

Í nýkyntri [Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum](#) sem birt var á Samráðsgátt stjórnvalda er aðgerð um stigvaxandi kröfu um hlutfall hreinorkuökutækja hjá ökutækjaleigum. Í Aðgerðaráætluninni er umfjöllun um það bakslag sem orðið hefur í sölu rafbíla (hreinorkuökutækja) til bílaleiga. Þar er nefnt að stjórnvöld þurfi að stíga inni og skapa hvata sem stuðli að því að bílaleigur kaupi, leigi út og endurselji rafmagnsökutæki frekar en ökutæki sem eru knúin áfram af jarðefnaeldsneyti.

Hver hefði trúað því að setja neikvæða hvata á útleigu hreinorkuökutækja (kílómetragjald) og afnema jákvæða hvata á sömu útleigu (afnám VSK undanþágu af útleigu) hefði neikvæð áhrif á kaup, leigu og endursölu hreinorkuökutækja?

Samtökin skiluðu m.a. inn [umsögn um Aðgerðaráætlunina](#) þar sem bent var á þennan vanda. Það er ein af fjölmörgum umsögnum og samskiptum við stjórnvöld síðustu misseri þar sem bent hefur verið á einmitt þessi áhrif. Samtökin telja að nú sé kominn tími til að stjórnvöld læri af fyrri reynslu. Orkuskipti gengu vel hjá bílaleigum þegar stjórnvöld veittu jákvæða hvata til leigjenda bílaleigubíla. Þegar útleiga bílaleigubíla var undanþegin VSK þá keyptu bílaleigur hreinorkubíla í meiri mæli, enda gátu þær komið þeim í útleigu. Í dag er engin eftirspurn eftir útleigu slíkra bíla vegna annars vegar aðgerða stjórnvalda (kílómetragjald) og hins vegar skorts á aðgerðum frá stjórnvöldum (jákvæðum hvötum sem ýta undir útleigu – VSK undanþága).

Ferðamenn leigja bíla í því umhverfi sem þeir þekkja nema þeim séu veittir jákvæðir hvatar til að gera annað. Þeir hvatar verða að vera í formi lægri leigu og í fyrirsjáanlegu umhverfi.

Stjórnvöld hafa reynslu af þessu og þetta hefur áður gefist vel. Þess vegna hvetja samtökin stjórnvöld til að afnema VSK á útleigu hreinorkuökutækja líkt og var gert í bráðabirgðaákvæði XXXIX í lögum um virðisaukaskatt. Ef það er ekki gert hafa stjórnvöld valið að hafna orkuskiptum frá bílaleigum þar til eftirspurnin komi frá leigjendum. Slík eftirspurn mun koma þegar slíkir bílar verða ráðandi í þeirra heimalandi. Ísland mun því elta í stað þess að leiða í orkuskiptum fólksbíla.

#### Tillaga að lagabreytingu:

Samtökin leggja til að stjórnvöld endurveki bráðabirgða ákvæði XXXIX í lögum um virðisaukaskatt.

#### Tollfrelsi skemmtiferðaskipa

Um síðustu áramót var tollfrelsi þeirra skemmtiferðaskipa sem skráð eru erlendis og notuð eru í innanlandssiglingum hér við land í allt að fjóra mánuði á ári á hverju tólf mánaða tímabili afnumið með gildistöku frá og með næstu áramótum. Í umsögnum um málið kom fram að lagasetning sem þessi gæti haft neikvæð áhrif enda væri um ræða skemmtiferðarskip sem stoppa helst á smærri áfangastöðum á landsbyggðinni. Fyrirvarinn væri stuttur og engin leið fyrir fyrirtæki til að bregðast við enda selja þau þessar ferðir með allt að 24 mánaða fyrirvara. Í nefndaráliti þingnefndar um breytinguna segir eftirfarandi um breytinguna:

„Áhrif afnáms tollfrelsisins hafi ekki verið að fullu metin, en fram kemur í frumvarpinu að breyting þessi kunni að varða fjárhagslega hagsmuni ríkissjóðs. Þær fjárhæðir liggi þó ekki fyrir. Að þessu gættu leggur meiri hlutinn til breytingu þess efnis að gildistöku ákvæðisins verði frestað um eitt ár og beinir því til stjórnvalda að taka málið aftur til skoðunar í samráði við hagsmunaaðila. Þá sé brýnt að fjárhagslegar afleiðingar verði metnar.“

Í fjárlagafrumvarpinu nú er ekki gert ráð fyrir neinum tekjum af þessari breytingu. Helsta ástæða þess er sú að stjórnvöld hafa ekki tekið málið til skoðunar. Fjárhagslegar afleiðingar þessara breytinga hafa ekki verið metnar frekar. Engin skoðun hefur farið fram á því hvaða afleiðingar breytingin hefur.

#### Bakgrunnur

Samtökin vilja benda nefndinni á að fyrir rúmum áratug hafi íslensk stjórnvöld innleitt fyrrgreint tollfrelsi fyrir skemmtiferðarskip, skráð erlendis, í innanlandssiglingum, í allt að fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili. Ástæðan var til þess að:

- Að auka farþegaskipti (e. turnarounds).
- Dreifa skipunum á fleiri hafnir og halda þeim lengur á Íslandi.

Í dag er siglt til 31 hafna og átta landeiganda á Íslandi á tímabilinu maí til september.

## **Ef tollfrelsið verður afnumið mun það hafa neikvæðar fjárhagslegar afleiðingar**

Með afnámi tollfrelsisins krefjast stjórnvöld þess að skipafélög greiði virðisaukaskatt, toll og áfengisgjald frá og með 1. janúar 2025 á siglingum sem eru innan íslenskrar lögsögu frá byrjun til enda („Iceland-only itineraries“). Enn skortir þó nákvæmar upplýsingar um framkvæmd og innheimtu. Það er alveg ljóst að það verður erfitt að framkvæma slíka innheimtu af hálfu skipafélaganna við núverandi tímaramma.

Samtökin leggja til að þingið fresti gildistöku um að minnsta kosti 18 mánuði til þess að skoða hvaða fjárhagslegar afleiðingar afnám tollfrelsisins enda er brýnt að fjárhagslegar afleiðingar verði metnar líkt og kom fram í nefndarálitinu. Slík frestun gefur rekstraraðilum jafnframt nægan tíma til að aðlagast breytingunni.

Ef ekkert er að gert er líklegt að afnám tollfrelsisins hafi neikvæðar afleiðingar fyrir margar af þeim 31 höfnum, sem margar hverjar eru smáar hafnir á landsbyggðinni. Það þarf að hafa það í huga að skipin eru færanlegar einingar sem geta auðveldlega farið annað. Stjórnvöld verða að hafa í huga við ákvarðanir sem þessar að ferðaþjónustan starfar í alþjóðlegu umhverfi og samkeppnishæfni áfangastaðarins er mikilvæg fyrir efnahagslegan stöðugleika og vöxt. Því þarf að gera allar breytingar með nægilega löngum fyrirvara til að tryggja fyrirsjáanleika í rekstri ferðaþjónustufyrirtækja og takmarka neikvæð áhrif á virðisikeðju atvinnugreinarinnar.

## **Tillaga að lagabreytingu**

Samtökin leggja til að 2. málsli. b. liðar 1. mgr. 6. gr. Tollalaga haldi gildi sínu út árið 2026.

## **Gistináttaskattur**

Gistináttaskattur er sértækur skattur lagður á gistaðaði. Samkvæmt lögum um gistináttaskatt er hann lagður á hverja selda gistináttaeiningu. Fjárhæð hans fer eftir því hvers eðlis gistingin er, sjá nánar í 2. gr. laganna. Þegar skatturinn var lagður á upphaflega var „...[markmið hans] að afla tekna til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða. Jafnframt að afla tekna til þess að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins.“

## **Boðaðar breytingar á gistináttaskatti**

Á samráðsgátt eru boðaðar ákveðnar breytingar á gistináttaskatti við breytingar á lögum um skatta og gjöld. Samtökin leggja hins vegar til að nefndin taki af skarið og afnemi gistináttaskattinn.

Í áformaskjalinu kemur hins vegar eftirfarandi fram:

Breytingar á lögum um gistináttaskatt, nr. 87/2011. Til skoðunar er að gera breytingar á gjaldtöku ferðamanna í samræmi við nýsamþykka ferðamálafestfönu.

Í fjárlögum er lítil umfjöllun um fyrirhugaðar breytingar en þar kemur fram að ólögfestar breytingar á gjaldtöku á ferðaþjónustu eru 1,9 ma.kr. fyrir ríkissjóð á næsta ári. Ekki er um frekari umfjöllun að ræða. Það er því hægt að draga þá ályktun að til standi að hækka skattinn um 1,9 ma.kr. Sambærileg umfjöllun í fjárlagafrumvarpi síðastliðið haust og niðurstaða fjárlaga fyrir árið 2024 rennir stoðum undir þá ályktun.

Í fjármálaáætlun stjórnvalda sem birt var sl. vor kom eftirfarandi fram: „...til skoðunar að setja á fót gjaldtöku sem stuðlar að sjálfbærni ferðamannastaða þannig að fjöldi þeirra verði í samræmi við þolmörk náttúruauðlinda, innviða og samfélagsins í heild. Samhliða þeirri vinnu er gert ráð fyrir endurskoðun á gistináttagjaldi“.

Því er tilefni til að árétta að gistináttaskattur hefur afar lítið með sjálfbærni ferðamannastaða að gera enda hefur hann ekki áhrif á það hvernig ferðamenn sem komnir eru til landsins á hverjum tíma ferðast um einstaka ferðamannastaði heldur er hann eingöngu tekjuöflun fyrir ríkissjóð.

### **Tillaga til þingsályktunar um ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til ársins 2030**

Menningar- og viðskiptaráðherra lagði fram fyrrgreinda stefnu og aðgerðaráætlun fyrir Alþingi 15. apríl sl. en sú aðgerðaáætlun var unnin í samráði við atvinnugreinina sjálfa og aðra haghafa. Niðurstaða þeirrar vinnu var að leggja til afnám gistináttaskatts, til þess að jafna samkeppnistöðu innlendra fyrirtækja í ferðaþjónustu og efla samkeppnishæfni og verðmætasköpun.

Í greinargerðinni sem fylgdi með var m.a. tekið fram:

„Bent hefur verið á að þörf sé á að endurmeta hvernig gistináttaskattur nái upphaflegum markmiðum sínum um uppbyggingu og verndun náttúru lands og þjóðar. Almennt skerðir gistináttaskattur samkeppnistöðu íslenskra fyrirtækja í ferðaþjónustu og eykur óhagræði á milli ólíkra tegunda gististaða.“

Dæmi um verkþætti aðgerðar:

Ákvæði laga um gistináttaskatt, nr. 87/2011, verða tekin til endurskoðunar með það að markmiði að afnema gistináttaskatt, samhliða endurskoðun á gjaldtöku af ferðaþjónustu, þannig að samkeppnisstaða ólíkra tegunda gististaða hér á landi verði jöfnuð.“

Í meðferð þingsins var orðalaginu þó breytt með eftirfarandi hætti:

„Ákvæði laga um gistináttaskatt verði tekin til endurskoðunar með það til hliðsjónar að samkeppnisstaða ólíkra tegunda gististaða hér á landi verði jöfnuð. Kostir þess að afnema gistináttaskattinn verði kannaðir í samhengi við endurskoðun á gjaldtöku af ferðaþjónustu. Samhliða verði hlutdeild sveitarfélaga í gjaldtöku af ferðaþjónustu tekin til skoðunar.“

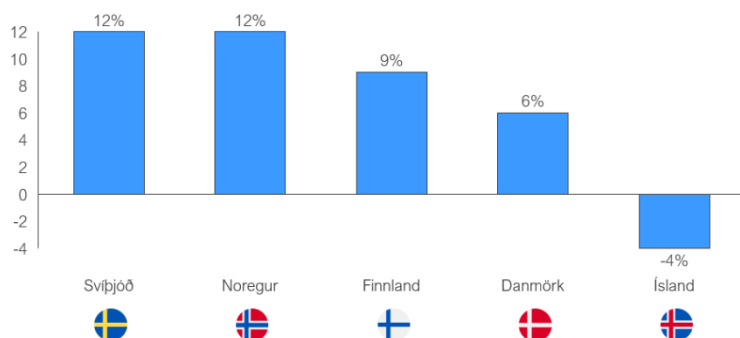
## Gistinóttum fækkar

Samtökin benda á tölulegar upplýsingar frá Hagstofu Íslands og Eurostat um gistinætur á öllum tegundum gististaða fyrstu átta mánuði ársins. Þegar litið er til fyrri árshelmings hefur gistinóttum erlendra ferðamanna á öllum tegundum gististaða fækkað um 4% á milli ára skv. Eurostat, og á hótelum um 6% á milli ára skv. Hagstofunni. Það er sérstakt áhyggjuefni að erlendum gistinóttum á hótelum fækkaði mun meira á Austurlandi á þeim tíma eða um 24% á milli ára sem þýðir að ferðamenn ferðast ekki jafn víða um land og áður. Umferðartalning Vegagerðarinnar sýnir einnig sömu þróun. Þessi þróun gengur þvert á markmið stjórnvalda um lengri dvalartíma erlendra ferðamanna og að þeir ferðist víðar um landið og styðji þannig við byggðir utan höfuðborgarsvæðisins.

Það eru blikur á lofti hjá hótelum og öðrum gististöðum hér á landi. Á meðan rekstrarumhverfi versnar á Íslandi fer staðan batnandi í okkar helstu samkeppnislöndum, m.a. á hinum Norðurlöndunum. Þar hefur erlendum gistinóttum á öllum tegundum skráðra gististaða fjölgað milli ára á fyrri helmingi ársins um 6-12% á meðan þeim hefur fækkað um 4% hér á landi skv. gögnum Eurostat.

### Þróun erlendra gistinátta á öllum tegundum skráðra gististaða

Hlutfallsleg breyting milli ára (%) 2024 1H



Heimild: Eurostat

Stjórnvöld verða að huga í meiri mæli en áður að alþjóðlegri samkeppnishæfni áfangastaðarins og íslenskra ferðaþjónustufyrirtækja. Gistináttaskattur er ekki innheimtur á hinum Norðurlöndum. Álagning slíks skatts skerðir nú þegar samkeppnishæfni landsins gagnvart þeim og myndi hækka hana enn frekar.

## Afnema á gistináttaskattinn

Samtökin fagna því að endurskoða skuli gistináttaskattinn enda skerðir hann samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar. Þau telja réttast að afnema skattinn í stað þess að hækka hann líkt og kom skýrt fram í aðgerðaáætlun greinarinnar og annarra haghafa fyrir á þessu ári. Samtökin ítreka því það sem þar kom fram:

Að gistináttaskatturinn verði tekin til endurskoðunar með það að markmiði að afnema gistináttaskatt, samhliða endurskoðun á gjaldtöku af ferðapjónustu, þannig að samkeppnisstaða ólíkra tegunda gististaða hér á landi verði jöfnuð.

**Tillaga að lagabreytingu:**

Samtökin leggja til að lög um gistináttaskatt nr. 87/2011 falli brott.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum.

Virðingarfyllst

A handwritten signature in cursive script, reading 'Jóhannes Þór Skúlason'.

Jóhannes Þór Skúlason

framkvæmdastjóri Samtaka ferðapjónustunnar