

Reykjavík, 7. október 2026

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2027, mál nr. 1

Samtök ferðaþjónustunnar (SAF) hafa farið yfir fjárlagafrumvarpið og með umsögn þessari vilja samtökin koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og ábendingum um áhrif þeirra á ferðaþjónustuna.

SAF gera verulegar athugasemdir við fjárlagafrumvarpið og telja það vera alvarlega atlögu að íslenskri ferðaþjónustu. Það virðist varla skipta máli hvaða álögur sem viðkoma atvinnugreininni ýmist beint eða óbeint eru nefndar á nafn, þær skulu hækkaðar. Í frumvarpinu er hins vegar ekki látið þar við sitja, heldur er jafnframt fyrirhugað að leggja á nýtt náttúru- og innviðagjald.

SAF leggjast alfarið gegn fyrirhuguðum skatta- og gjaldahækkunum á ferðaþjónustu sem birtast í frumvarpinu sem og innleiðingu náttúru- og innviðagjalds. Undir engum kringumstæðum getur það talist eðlilegt að ein atvinnugrein fái jafn víðtækar og umfangsmiklar breytingar á álögum yfir sig líkt og ferðaþjónustan gerir nú. Það er ekki eitt, það er allt, þar sem sérstaklega má nefna; hækkun gistináttaskatts og innviðagjalds á farþega skemmtiferðaskipa, hækkun virðisaukaskatts á aðgang að baðlónum, hækkun kílómetragjalds, áfengisgjalds, bifreiðagjalds og nýtt náttúru- og innviðagjald fyrir aðgang ferðamanna að náttúruperlum Íslands.

Ef ráðast á í svo umfangsmiklar breytingar á rekstrarumhverfi ferðaþjónustunnar væri nærtækara að leggjast í heildarendurskoðun á því með samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar og stóru myndina að leiðarljósi. Þá er nauðsynlegt að fyrirsjáanleiki sé tryggður og raunverulegt samráð sé viðhaft við þá sem best þekkja til, atvinnugreinina sjálfa, að almennilegt áhrifamat sé unnið og vandað verði til verka.

SAF leggjast alfarið gegn þeirri breytingu að gistináttaskattur og innviðagjald á farþega skemmtiferðaskipa falli undir árlega verðlagsuppfærslu krónutölugjalda. Þá kalla SAF eftir því að krónutölugjöld hækki ekki meira en sem nemur verðbólguþáttmarkmiði Seðlabanka Íslands.

Það eru mikil vonbrigði að framlagt fjárlagafrumvarp feli í sér jafn íþyngjandi áform fyrir íslenska ferðaþjónustu og raun ber vitni. Það er ótækt að stjórnvöld ætli sér að þyngja róður stærstu einstöku útflutningsatvinnugreinar landsins enn frekar vísvitandi með þessum hætti, ofan á alla þá óvissu sem greinin stendur frammi fyrir. Eðli málsins samkvæmt eru takmörk fyrir því hversu miklar álögur atvinnugreinin getur borið. Íslenskri ferðaþjónustu hefur tekist á tiltölulega skömmum tíma að byggja upp þjónustuframboð og innviði á heimsmælikvarða. Stjórnvöld mega ekki glutra niður þeim mikla árangri sem náðst hefur með óskynsamlegum ákvörðunum, samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar er undir og framtíðarframlag hennar til lífskjaravaxtar þjóðarinnar.

SAF kalla eftir því að stjórnvöld hverfi frá aukningu álaga á ferðaþjónustu og horfi þess í stað meira til eigin atvinnustefnu, skapi stöðugt og hagfellt rekstrarumhverfi og styðji þannig við aukinn vöxt útflutnings, alþjóðlega samkeppnishæfni og byggji upp frekari tækifæri til þess að auka framleiðni.

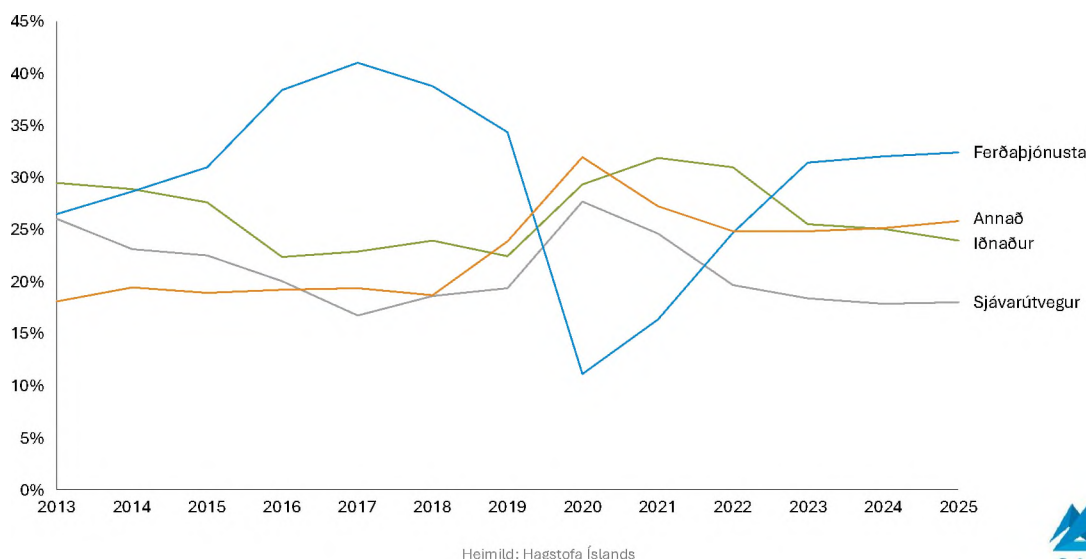
Langskynsamlegast væri fyrir stjórnvöld að endurhugsa hvernig hægt sé að ná markmiðinu um hallalaus fjárlög. Það eru aðrar leiðir færar en að hækka álögur og kasta samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu fyrir róða.

SAF krefjast þess að eðlilegur fyrirvari verði tryggður þegar kemur að breytingum sem birtast í frumvarpinu á rekstrarumhverfi ferðaþjónustunnar, ef stjórnvöld ætla sér á annað borð, þrátt fyrir ítrekuð varnarorð, að ráðast í þær.

Samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar kastað fyrir róða

Ferðaþjónustan er ein af grunnstoðum íslensks atvinnulífs og stendur undir um 9% af verðmætasköpun landsins. Árið 2025 voru útflutningstekjur atvinnugreinarinnar samtals um 646 milljarðar króna, eða hvorki meira né minna en þriðjungur af heildarútflutningi Íslands og um 31 þúsund einstaklingar störfuðu í greininni.

Hlutfall valdra atvinnugreina af heildarútflutningi Íslands



Ísland er nú þegar dýr áfangastaður í alþjóðlegum samanburði. Til marks um erfiða samkeppnisstöðu Íslands hefur raungengi íslensku krónunnar verið hátt í sögulegu samhengi, bæði á mælikvarða verðlags og launa. Þróun launa hér á landi hefur verið gjörólík því sem við sjáum annars staðar en launahækkanir á íslenskum vinnumarkaði hafa til dæmis verið langt umfram það sem gengur og gerist á Norðurlöndunum. Staðan á vinnumarkaði hefur nú þýngst í kjölfar þess að forsenduákvæði um endurskoðun kjarasamninga virkjaðist sem eykur óvissu um framtíðar launaþróun. Verðbólga á Íslandi hefur reynst treg í taumi og verið þrálátari en áður var reiknað með. Fyrir þjónustumiðaðar útflutningsatvinnugreinar hefur þessi þróun verið mikil áskorun og þungur baggi að bera í alþjóðlegri samkeppni.

Sífelld fleiri ferðamenn sem sækja landið heim svara því nú til að Íslandsferðin hafi ekki verið peninganna virði. Árið 2022 var hlutfall þeirra ferðamanna um 11% en í fyrra var hlutfallið komið í rúmlega 18%. Ákvörðun um ferðalag byggir á heildarkostnaði ferðarinnar og þeirri upplifun sem

ferðamaður fær fyrir sitt fé. Gleymum því ekki að þær ráðstöfunartekjur sem ferðamenn kjósa að eyða í sín ferðalög eru ekki endalausar. Það ættu allir að þekkja sem hafa ferðast, innanlands eða utan. Það virðist því miður horft fram hjá því enn og aftur að auknar álögur hafa áhrif á hegðun ferðamanna, fólks almennt og fyrirtækja.

Ísland verður enn dýrari áfangastaður gangi fyrirhuguð áform eftir, hvernig sem á það er litið, hærri álögur leggjast einfaldlega ofan á hátt verðlag og sterkt raungengi. Fari svo að enn fleiri ferðamenn telji Íslandsferðina ekki peninganna virði og orðspor áfangastaðarins versni á alþjóðamörkuðum er voðinn vís. Hvort sem það mun leiða til þess að færri ferðamenn kjósa að sækja Ísland heim eða að neysluhegðun þeirra sem þó koma breytist er líklegasta niðurstaðan að ferðapjónustuaðilar munu bera skarðan hlut frá borði.

Samkvæmt nýjustu þjóðhagsspám helstu greiningaraðila gera þeir nú ráð fyrir lítilsháttar samdrætti í komum erlendra ferðamanna til landsins í ár og horfurnar fyrir það næsta eru ekki svo bjartar enda mikil óvissa framundan. Það er ótækt að ekki liggi fyrir almennilegt áhrifamat af jafn umfangsmiklum áformum og birtast í frumvarpinu.

Það er langt í frá sjálfsagt að erlendir ferðamenn kjósi að ferðast til Íslands fremur en til annarra áfangastaða. Fari svo að ferðamönnum fækki hér á landi hefur það svo ekki aðeins bein áhrif á ferðapjónustuna heldur á atvinnulífið í heild enda eru einnig óbein og afleidd áhrif sem fylgja slíkri þróun sem eiga það oft til að gleymast í umræðunni. Erlendir ferðamenn kaupa fjölbreyttar vörur og þjónustu hér innanlands og minni neysla eða breytt neysluhegðun þeirra getur haft áhrif á veltu fyrirtækja víða, ekki aðeins ferðapjónustufyrirtækja.

Skattspor ferðapjónustunnar var um 200 milljarðar króna árið 2024, um þriðja hver króna af sköpuðum útflutningstekjum atvinnugreinarinnar skilar sér til hins opinbera í formi skatta og gjalda. Ferðamenn leggja því verulega fjármuni til ríkissjóðs og sveitarfélaga á ári hverju. Það virðist sem núverandi stjórnvöldum finnist það hins vegar ekki nægjanlegt, ferðamenn skulu borga meira. Þeir skulu ekki aðeins borga meira fyrir afþreyingu líkt og aðgang að baðlónum og að náttúruperlum Íslands eða fyrir gistingu og vínveitingar heldur einnig fyrir að ferðast á milli staða hér innanlands.

Fullt tilefni er hins vegar til að efast um að þær tekjur sem stjórnvöld áætla af þeim skattahækkunum sem boðaðar eru muni koma til með að skila sér í ríkiskassann þegar fram líða stundir og raunar getur hæglega farið svo að minni skatttekjur skili sér til ríkis og sveitarfélaga til lengri framtíðar. Það þarf ekki að leita lengi til þess að finna nýleg dæmi um slíka atburðarrás en í því samhengi má nefna sögu innviðagjaldsins á farþega skemmtiferðaskipa og hækkun vörugjalda á ökutæki. Það er ekki vænlegt til ávinnings að kasta samkeppnishæfni ferðapjónustunnar fyrir róða í von um að óraunhæf markmið um hallalaus fjárlög náist.

SAF telja nauðsynlegt að stjórnvöld framkvæmi ítarlegt mat á samanlögðum fyrirhuguðum skatta- og gjaldahækkunum á samkeppnishæfni íslenskrar ferðapjónustu og Íslands sem áfangastaðar.

Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2027 gengur gegn atvinnustefnu stjórnvalda

Það er mikið umhugsunarefni fyrir stærstu útflutningsatvinnugrein landsins hvert raunverulegt markmið stjórnvalda er þegar kemur að ferðapjónustunni. Það mætti halda að markmið stjórnvalda sé einfaldlega draga úr þrótti og vexti atvinnugreinarinnar miðað við framlagt fjárlagafrumvarp. Það er miður sér í lagi í ljósi þess að í tiltölulega nýútkominni atvinnustefnu stjórnvalda eru sett

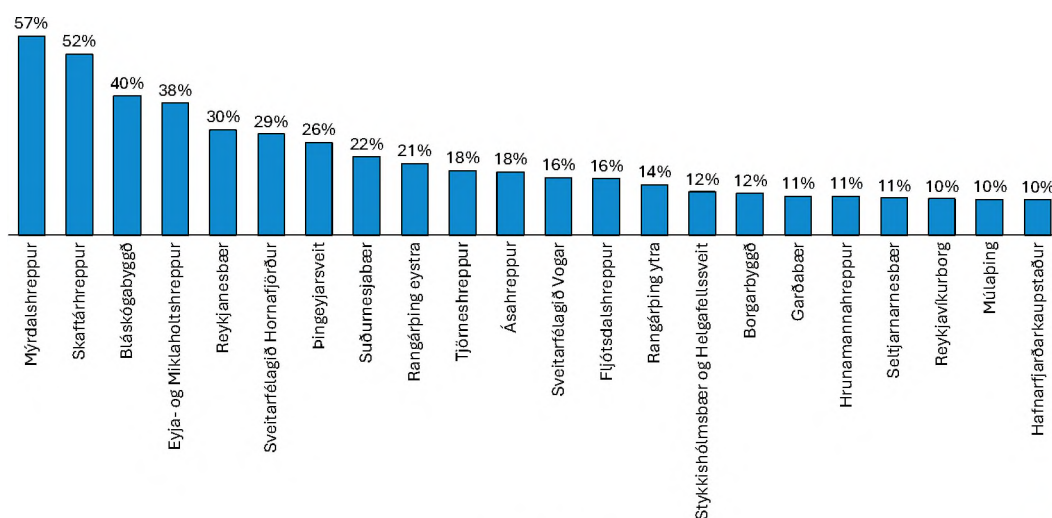
meginmarkmið stefnunnar um vöxt útflutnings, alþjóðlega samkeppnishæfni og aukna framleiðni á Íslandi. Þau áform sem birtast hins vegar í fjárlagafrumvarpinu ganga þvert á þessi meginmarkmið.

Auknar álögur eru til þess fallnar að letja vöxt útflutnings, draga úr alþjóðlegri samkeppnishæfni og minnka tækifæri atvinnugreina til þess að auka framleiðni. Skattheimta hér á landi er nú þegar með því hæsta sem þekkist á byggðu bóli og fyrirhuguð áform hafa þegar gert það að verkum að ýmis ferðapjónustufyrirtæki hafa til dæmis sett fjárfestingaráform sín á ís.

Í settri atvinnustefnu stjórnvalda kemur jafnframt fram að þau vilja stuðla að framþróun, styðja við ný atvinnutækifæri og jákvæða byggðapróun. Hins vegar eru nær allar breytingar á álögum og þær nýjungar sem birtast í fjárlagafrumvarpinu þess eðlis að koma einstaklega illa við landsbyggðina. Velflest baðlón landsins eru staðsett á landsbyggðinni og þeir ferðamannastaðir sem eiga að verða fyrir barðinu á nýju náttúru- og innviðagjaldi eru það allir sömuleiðis. Staðreyndin er svo sú að um 64% ferðamanna sem komu til Íslands árið 2024 völdu bílaleigubíl sem aðalferðamáta á Íslandi. Ökutækjaleigur og framboð bílaleigubíla hafa gert ferðamönnum kleift að ferðast víðar um landið í mun meiri mæli upp á eigin spýtur. Þær hafa þannig stuðlað að aukinni dreifingu ferðamanna sem hefur reynst lyftistöng hjá ýmsum sveitarfélögum landsins sem áður bjuggu við samdrátt.

Hækkun virðisaukaskatts á aðgang að baðlönunum, hækkun kílómetragjaldsins og nýtt náttúru- og innviðagjald eru því síst til þess fallin að standa vörð um störf og ný atvinnutækifæri á landsbyggðinni. Það er mikið undir í einstökum sveitarfélögum en nær helmingur þeirra 31 þúsund einstaklinga sem starfa í ferðapjónustu eru búsettir á landsbyggðinni. Árið 2025 stóð ferðapjónustan undir meira en 10% af atvinnutekjum íbúa í 22 sveitarfélögum. Atvinnutekjur eru líklega einn besti mælikvarðinn til að meta umsvif atvinnugreina í sveitarfélögum, þær sýna hvaða atvinnugreinar standa undir tekjum íbúa miðað við hvar þeir eru með lögheimili.

Hlutfall ferðapjónustu af heildaratvinnutekjum valdra sveitarfélaga 2025



Heimild: Hagstofa Íslands



Segja má að uppbygging ferðaþjónustu hefur í raun reynst sem ein farsælasta og árangursríkasta byggðastefna Íslandssögunnar þar sem hún hefur stuðlað að jákvæðri byggðaðróun um land allt. Fyrirhuguð áform stjórnvalda leggja stein í götu þeirrar vegferðar og tefla störfum og nýjum atvinnutækifærum í tvísýnu.

Í raun eru stjórnvöld að hella olíu á eldinn. Árið 2025 tók árstíðarsveiflan í ferðaþjónustu að aukast frá fyrra ári bæði litið til fjölda ferðamanna sem sækja landið heim og gistinátta á öllum tegundum skráðra gististaða. Þar sem vöxtur milli ára var að mestu leyti drifinn áfram yfir háönn ferðaþjónustunnar. Þessi þróun gengur þvert á meginmarkmið atvinnugreinarinnar sem og stjórnvalda um allt Ísland allt árið og því afar varhugavert að ráðast nú í jafn víðtækar skatta- og gjaldahækkanir á ferðaþjónustu sem munu ekki síst koma til með að snerta landsbyggðina illa.

Fjöldi erlendra ferðamanna um Keflavíkurlugvöll



Heimild: Hagstofa Íslands



Hér fara einfaldlega ekki saman hljóð og mynd, fjárlagafrumvarp stjórnvalda segir eitt en atvinnustefnan annað.

Skortur á fyrirsjáanleika fyrir ferðaþjónustuna

Ferðaþjónustan hefur löngum þurft að glíma við skort á fyrirsjáanleika þegar kemur að rekstrarumhverfi atvinnugreinarinnar. Því miður hefur staðreyndin verið sú að skattar og gjöld hafa verið hækkuð á ferðaþjónustu trekk í trekk án eðlilegs fyrirvara. Óvönduð stjórnsýsla af því leytinu til hefur raunar orðið ofan á þegar kemur að flestum, ef ekki öllum, breytingum á rekstrarumhverfi atvinnugreinarinnar undanfarin ár þrátt fyrir ítrekuð varnarorð. Nær enginn fyrirvari gerir það að verkum að fyrirtæki geta þá síður gert raunhæfar áætlanir til framtíðar. Í slíku umhverfi er það almennt svo að fyrirtæki halda að sér höndum, fjárfestingar þeirra verða minni en ella og það dregur að öðru óbreyttu úr verðmætasköpun.

Fyrirframgreiðslur og samningar langt fram í tímann er venja fremur en undantekning þegar kemur að ferðalögum fólks. Slíkum samningum verður ekki breytt eftir á. Sé það raunveruleg ætlun stjórnvalda

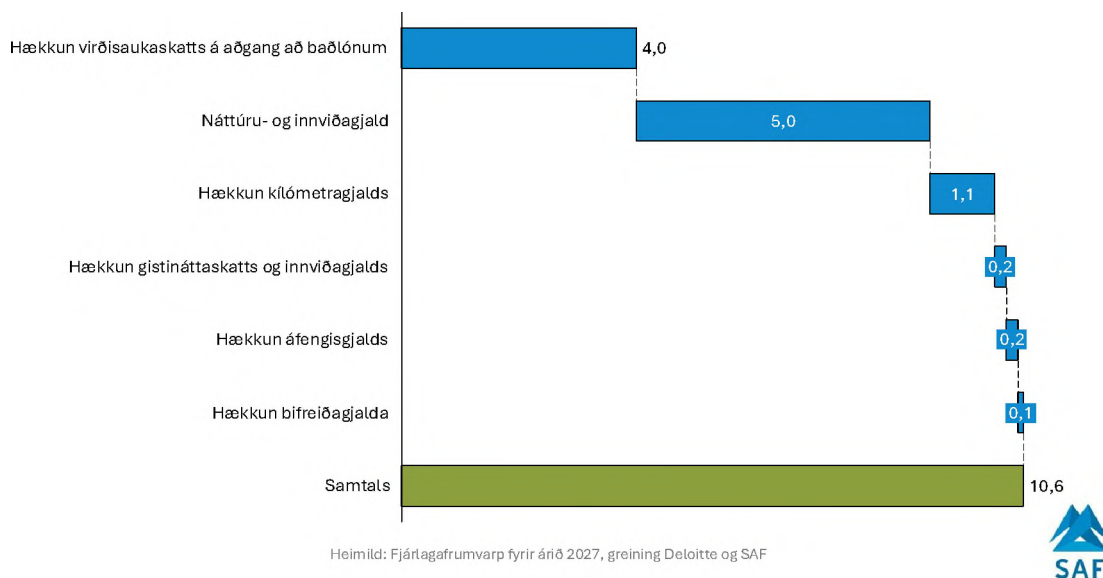
að ferðamaðurinn sjálfur greiði álagða skatta og gjöld þarf fyrirsjáanleika og festu, ella sitja íslensk ferðapjónustufyrirtæki uppi með reikninginn. Mikilvægi þess að stjórnvöld lágmarki óvissu og tryggi atvinnulífinu fyrirsjáanleika er óumdeilanlegt. Það er eðlileg lágmarkskrafa ferðapjónustufyrirtækja að óska eftir fyrirsjáanlegu rekstrarumhverfi enda er það grundvallarforsenda stöðugleika í rekstri.

Víðtækar og umfangsmiklar breytingar á rekstrarumhverfi ferðapjónustunnar

Markmið um hallalaus fjárlög er jákvætt, aftur á móti skiptir afar miklu máli hvernig stjórnvöld ætla sér að ná því. Að mati SAF ætti megináhersla stjórnvalda að vera á útgjaldahliðinni fremur en að horfa til aukinnar skattheimtu. Sú leið sem nú birtist í fjárlagafrumvarpinu vekur upp ugg í ljósi þeirra víðtæku og umfangsmiklu skatta- og gjaldahækkana sem þar koma fram. Samanlagt er gert ráð fyrir að tekjuáhrif helstu skattabreytinga, þar með talin verðlagsuppfærsla krónutölugjalda, skili ríkissjóði um 34 milljörðum króna á næsta ári.

Af þeim eru um 10,6 milljarðar króna sem snerta ferðapjónustu ýmist beint eða óbeint. Í fyrsta lagi er um að ræða tilkomu náttúru- og innviðagjalds sem er áætlað að skili ríkissjóði um 5 milljarða króna tekjuauka árið 2027. Í öðru lagi er hækkun virðisaukaskatts (VSK) á starfsemi gufubaða og baðlóna úr 11% virðisaukaskattsprepi í 24%, sem er áætlað að skili ríkissjóði um 4 milljarða króna tekjuauka. Í þriðja lagi hækkun kílómetragjalds um 15,9%, sem er áætlað að skili ríkissjóði um 6 milljarða króna tekjuauka, greining á umfangi aksturs viðskiptavina bílaleiga bendir til þess að um 1,1 milljarður króna þess tekjuauka muni koma frá ferðapjónustunni. Frekari skatta- og gjaldabreytingar munu einnig hafa áhrif á ferðapjónustu, svo sem hækkun gistináttaskatts og innviðagjalds á farþega skemmtiferðaskipa um 5,2%, áætluð áhrif um 200 milljónir króna, hækkun áfengisgjalds um 5,2%, áætluð áhrif um 200 milljónir króna, og hækkun bifreiðagjalda um 5,2%, áætluð áhrif um 100 milljónir króna.

Áætluð tekjuáhrif helstu skattabreytinga á ríkissjóð sem snerta ferðapjónustu, beint eða óbeint (ma.kr.)



Í samhengi við afkomu og arðsemi ferðapjónustunnar í heild var hagnaður atvinnugreinarinnar árið 2024 um 20 milljarðar króna, hagnaðarhlutfall um 2,1% og arðsemi eiginfjár um 7,6%. Samtala áætlaðra skatta- og gjaldahækkana sem birtast í frumvarpinu og munu hafa áhrif á ferðamenn og rekstraraðila í ferðapjónustu jafngildir því rúmlega helmingi allrar afkomu ferðapjónustunnar fyrir árið 2024, miðað við nýjustu opinberu upplýsingar. Hér verða stjórnvöld að staldra við og líta til heildaráhrifanna af fyrirhuguðum áformum.

Samanburður á afkomu ferðapjónustunnar og viðskiptahagkerfinu, án fjármála- og tryggingastarfsemi, sýnir að hagnaðarhlutfall rekstraraðila í ferðapjónustu hefur á síðustu árum verið nokkuð lægra en í öðrum atvinnugreinum. Á árinu 2024 var hagnaðarhlutfall rekstraraðila í ferðapjónustu 2,1% samanborið við 7,3% í viðskiptahagkerfinu. Þá var arðsemi eiginfjár aðeins lakari í ferðapjónustu árið 2024 eða tæp 7,6% en 8,3% fyrir viðskiptahagkerfið.

Fyrirhugaðar skatta- og gjaldahækkanir eru vissulega ólíkar í eðli sínu hins vegar geta þær ekki talist neitt annað en íþyngjandi fyrir ferðapjónustuna í heild sinni, sér í lagi í ljósi þess hve umfangsmiklar þær eru í samhengi við afkomu atvinnugreinarinnar. Óháð því hvort ferðamenn verði að endingu þeir sem greiði fyrir hækkunirnar, neysluhegðun þeirra breytist eða rekstraraðilar í ferðapjónustu munu verða knúnir til að taka hluta þeirra á sig þá eru fyrirhuguð áform til þess fallin að skaða og draga úr samkeppnishæfni íslenskrar ferðapjónustu. Eðli málsins samkvæmt eru takmörk fyrir því hversu miklar álögur atvinnugreinin getur borið, SAF telja fyrirhuguð áform ganga langt umfram þau mörk.

Hækkun VSK-hlutfallsins á aðgang að baðlónum mun draga dilk á eftir sér

Í fjárlagafrumvarpinu er fyrirhugað að færa starfsemi gufubaða og baðlóna úr 11% virðisaukaskattsprei í 24% og er áætlaður tekjuauki af þessari breytingu um 4 milljarðar króna. Slík breyting felur í sér meira en tvöföldun skatthlutfalls. Verði hækkuninni að fullu fleytt út í verð leiðir hún til um 11,7% hækkunar á aðgangseyri baðlóna. Fari hins vegar svo að hún verði að hluta eða öllu leyti borin af rekstraraðilum skerðir hún afkomu og arðsemi og dregur úr fjárfestingargetu þeirra svo um munar.

Baðlón á Íslandi skapa áfangastaðnum sérstöðu á heimsvísu. Árið 2024 fékk íslensk baðmenning sæti á heimsminjaskrá UNESCO, en aðgangur að þeim er ekki aðeins vinsælasta afþreying ferðamanna sem sækja landið heim heldur einnig meðal þeirra Íslendinga sem ferðast innanlands. Þá hefur aðsókn heimamanna í baðlón hringinn í kringum landið jafnframt verið mikil. Sem dæmi má nefna aðsókn í Skógarböðin í Eyjarfjarðarsveit, en hlutfall Íslendinga af heildarfjölda gesta baðlónsins hefur verið um 55% og alls eru um 1.500 árskortshafar í Skógarböðunum.

Rétt er að benda á þá staðreynd að velflest baðlón eru staðsett á landsbyggðinni. Þau eru sérstaklega mikilvæg í ljósi þess að oft eru þau staðsett á svæðum þar sem framboð annarrar afþreyingar er takmarkað, sér í lagi utan háannar. Baðlón halda úti starfsemi allt árið um kring, skapa þannig heilsársstörf og styðja við markmið ferðapjónustunnar sem og stjórnvalda um Ísland allt árið og að dreifa ferðamönnum víðar um landið.

Aftur á móti er staðreyndin sú að erfitt hefur verið fyrir baðlón að halda úti starfsemi utan háannar á landsbyggðinni. Afkoma einstaka baðlóna hefur verið þess eðlis að tap hefur verið á starfseminni yfir erfiðustu vetrarmánuðina. Sem dæmi má nefna að yfir fimm mánuði ársins 2025 var tap á starfsemi Vök við Urriðavatn í nágrenni Egilsstaða sem endurspeglar bersýnilega árstíðarsveiflu

ferðapjónustunnar á norðausturhluta landsins. Ljóst er að fyrirhuguð áform koma því sérstaklega illa við landsbyggðina.

Uppbygging baðlóna krefst mikilla fjárfestinga. Fyrirséð er að hækkun virðisaukaskatts á aðgang að baðlónum mun draga úr hvata og getu þeirra til frekari fjárfestingar og framþróunar. Nú þegar hefur fyrirhuguð hækkun sett áætlanir og uppbyggingaráform baðlóna í uppnám og mörg þeirra einfaldlega sett fyrirhugaðar fjárfestingar á ís.

Þá er fjöldi baðlóna enn á áformastigi, sérstaklega á landsbyggðinni. Líklega kann slíkri fjárfestingu í ljósi fyrirhugaðrar VSK-hækkunar að verða frestað, hún minnkuð eða kannski verður einfaldlega ekki ráðist í hana. Fari svo tapast tækifæri, atvinnutækifæri sem og tækifæri til frekari verðmætasköpunar, og þær framtíðarskatttekjur sem þeim hefðu fylgt. Það er óraunhæft að gera ráð fyrir því í rekstri þar sem fjárfestingarkostnaður er mikill, fastur kostnaður hár og tekjur sveiflast eftir árstíðum að fyrirtæki geti tekið hækkun VSK-hlutfallsins á sig eða hækkað verð án afleiðinga. En að venju taka stjórnvöld hvorki tillit til né gera tilraun til að leggja mat á þau áhrif sem skattabreyting sem þessi hefur óumflýjanlega á hegðun fólks og fyrirtækja.

Á þessu stigi er ekki ljóst að hversu miklu leyti rekstraraðilar baðlóna geta fleytt hækkun virðisaukaskatts yfir í aðgangsmiðaverð. Óljóst er hvort það sé svigrúm til að velta hærri virðisaukaskatti út í miðaverð, án þess að neikvæð áhrif af minni eftirspurn vegi þyngra en verðhækkunin.

Aukinheldur er óljóst hvernig samkeppni við aðra afþreyingu, önnur baðlón og sundlaugar sem reknar eru með stuðningi sveitarfélaga og bera 0% virðisaukaskatt muni hafa áhrif á neysluhegðun ferðamanna. Nauðsynlegt er að stjórnvöld geri sér grein fyrir því að baðlón eru nefnilega í samkeppni innanlands við sundlaugar. VSK-hækkun sem einskorðast við baðlón og gufuböð vekur upp spurningar um samræmi þegar kemur að skattalegri meðferð. SAF telja áður en aðeins afmörkuð tegund baðmenningar er færð í 24% VSK-þrepið þurfi að liggja fyrir skýr og málefnaleg rök fyrir þeirri aðgreiningu og mat á áhrifum hennar á samkeppni.

SAF hafa fengið Deloitte til að vinna greiningu hvað varðar VSK-hækkunina og afkomu baðlóna. Til einföldunar hefur áætlað umfang þá verið sett í samhengi við afkomu rekstraraðila. Þá skal halda til haga að umrædd dæmi fyrir rekstraraðila baðlóna á Íslandi benda til þess að umfang VSK-hækkunar leiði til umtalsvert lægri tekjuauka en 4 milljarða króna sem settur er fram í fjárlagafrumvarpi. Hluti skýringa á því gæti verið að í greiningunni er horft til rekstrarupplýsinga fyrir árið 2025 en frumvarpið er áætlun fyrir árið 2027, væntingar helstu greiningaraðila eru þó ýmist að fjöldi ferðamanna árið 2027 verði svipaður og á fyrri árum eða aukist lítillega.

Greiningunni er ætlað að setja umfang hækkunar VSK á aðgangseyri í baðlón, úr 11% í 24%, í samhengi við nýjustu opinberu rekstrarupplýsingar baðlóna sem fengnar eru úr ársreikningum félaganna fyrir árið 2025.

Til að greina mögulegt umfang hækkunar á virðisaukaskatti og setja í samhengi við afkomu rekstraraðila baðlóna var sett fram einfalt dæmi: Hver hefði afkoma rekstraraðila verið, árið 2025, ef rekstraraðilar hefðu haldið miðaverði til viðskiptavina óbreyttu en skilað ríkissjóði 24% VSK í stað 11%, það er ef rekstraraðilinn hefði tekið hækkun VSK á sig. Þar sem VSK-hækkunin á aðeins við um tekjur vegna aðgangseyris byggir greiningin á upplýsingum frá rekstraraðilum um hlutfall

aðgangseyris af heildartekjum. Ekki er gert ráð fyrir breytingum í eftirspurn þar sem engin breyting er á miðaverði, það er að segja rekstraraðilinn tekur alla VSK-hækkunina á sig, gert er ráð fyrir að tekjuskattsgreiðslur rekstraraðila lækki um sem nemur tekjuskattshlutfalli af lækkun tekna.

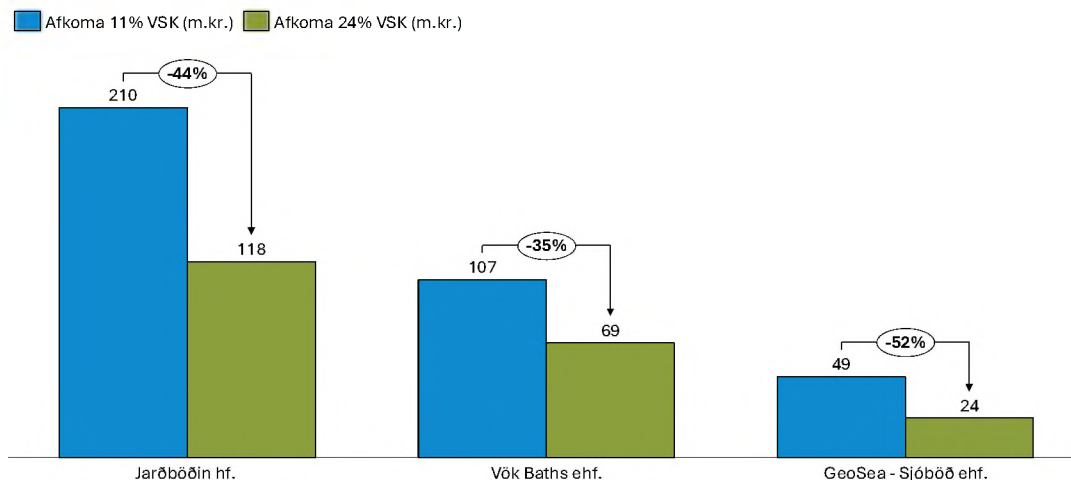
Niðurstöðurnar benda til þess að VSK-hækkunin hefði haft veruleg áhrif á öll félögin, sem dæmi má nefna að hagnaður Jarðbaðanna við Mývatn hefði lækkað um 44%, hagnaður Vök Baths í Múlaþingi hefði lækkað um 35% og Sjóbaðanna um 52%. Að sama skapi hefði arðsemi eign fjár félaganna lækkað umtalsvert, í sama hlutfalli og lækkun hagnaðar. Sem dæmi hefði arðsemi eign fjár Sjóbaðanna á Húsavík lækkað úr 13,3% í 6,4%.

Hagnaður Jarðbaðanna var 210 m.kr. árið 2025 og arðsemi eign fjár 8,8%. Miðað við framangreint dæmi, þ.e. ef VSK á aðgangsmiða hefði verið 24% og rekstraraðili hefði tekið hækkun skattsins á sig, hefði hagnaður ársins 2025 verið 118 m.kr., eða 44% lægri en hann var með 11% VSK. Arðsemi eign fjár hefði lækkað úr 8,8% í 4,9% miðað við framangreindar forsendur.

Hagnaður Vök var 107 m.kr. sama ár. Miðað við framangreint dæmi hefði hagnaður ársins 2025 numið 69 m.kr., eða 35% lægri en hann var með 11% VSK. Arðsemi eign fjár hefði lækkað úr 18,0% í 11,6% miðað við framangreindar forsendur.

Svipuð þróun hefði átt sér stað hjá Sjóböðunum. Hagnaður félagsins var 49 m.kr. árið 2025 og arðsemi eign fjár 13,3%. Ef VSK-hækkunin hefði verið komin í gildi má áætla að hagnaður ársins hefði numið 24 m.kr., eða 52% lægri en hann var með 11% VSK. Arðsemi eign fjár hefði lækkað úr 13,3% í 6,4% miðað við framangreindar forsendur.

Áætluð áhrif á einstaka fyrirtæki ef VSK-hækkun hefði tekið gildi árið 2025 og miðaverð haldist óbreytt



Heimild: Ársreikningar viðkomandi félaga, greining Deloitte og SAF



Ljóst er að niðurstöður greiningarinnar eru sláandi, það yrði engum til bóta fari svo að rekstraraðilar baðlóna lendi í því að taka VSK-hækkunina alfarið á sig, eða að hluta. Það hefur ekki aðeins neikvæð áhrif á afkomu og arðsemi félaganna líkt og búið er að fara yfir heldur mun það einnig tefla störfum og nýjum atvinnutækifærum í tvísýnu.

Það er ekki hægt annað en að velta því upp í ljósi þessara áforma stjórnvalda hvort hækkanir VSK-hlutfalls á fleiri atvinnugreinar ferðapjónustunnar séu í farvatninu. Þess vegna er nauðsynlegt að benda á þá staðreynd að ferðapjónusta er ekki að ástæðulausu að hluta til í 11% virðisaukaskattsprenu á Íslandi. Þar sem flestar þjóðir hafa, og sérstaklega þær sem byggja efnahag sinn að nokkru á ferðapjónustu, séð mikilvægi þess að viðhalda samkeppnishæfni sinni til að laða að ferðamenn. Meirihluti ríkja Evrópusambandsins hafa fleiri en eitt VSK-þrep, það er ekki aðeins fyrir ferðapjónustu en til dæmis eru þau flest nú með lægra virðisaukaskattshlutfall á matvæli að hluta eða miklu leyti.

SAF fengu fyrirtækið Hagrannsóknir sf. til að skoða hver áhrif yrðu ef hlutfall virðisaukaskatts á þær einkennandi greinar ferðapjónustu sem nú eru í 11% þrepi virðisaukaskatts væri hækkað í 24%. Helstu niðurstöður greiningarinnar eru þær að hækkun virðisaukaskatts á ferðapjónustu mun veikja greinina og stöðu hennar í alþjóðlegri samkeppni um komur erlendra ferðamanna. Þar sem ferðamenn meta ávinning sinn af Íslandsferð sem einn pakka má gera ráð fyrir að jafnframt verði samdráttur í heildarfjölda ferðamanna til landsins miðað við það sem ella hefði orðið.

Hækkun virðisaukaskattshlutfallsins á ferðapjónustu mun því samkvæmt greiningu Hagrannsóknar sf. minnka veltu í ferðapjónustu, veikja samkeppnisstöðu og draga úr vexti atvinnugreinarinnar á komandi árum. Jafnframt munu skatttekjur ríkissjóðs aukast mun minna en nemur hækkun virðisaukaskattshlutfallsins og ef til vill lækka þær í framtíðinni miðað við það sem hefði að öðrum kosti orðið. Alþjóðlegar rannsóknir staðfesta þessi áhrif hækkunar virðisaukaskattshlutfalls á ferðapjónustu.

Þrátt fyrir að greining Hagrannsóknar sf. sé fyrir ferðapjónustuna í heild sinni og taki ekki sérstaklega til baðlóna er það deginum ljósara miðað við bæði niðurstöður Hagrannsóknar sf. sem og Deloitte að meta þarf heildaráhrif breytingarinnar. Það mat þarf að liggja fyrir áður en ákvörðun um hækkun VSK-hlutfallsins er tekin, ekki eftir að áhrifin eru komin fram. Slíkt mat mun líklega skila því að það verði betra heima setið en að stað farið.

SAF leggjast alfarið gegn hækkun virðisaukaskattshlutfallsins á aðgang að baðlónum.

Nýtt náttúru- og innviðagjald mun verða þungt högg

Í fjármálafrumvarpinu birtast fyrirhuguð áform um að taka upp svokallað náttúru- og innviðagjald fyrir aðgang ferðamanna að náttúruperlum Íslands. Stjórnvöld segja markmiðið með gjaldtökunni vera að stuðla að jafnari dreifingu ferðamanna um landið og tryggja réttlát auðlindagjöld. Með því er ætlunin jafnframt að stuðla að verndun náttúrunnar og sjálfbærri nýtingu hennar sem er ein af grunnforsendum ferðapjónustu til lengri tíma.

Í samráðsgátt stjórnvalda liggja fyrir drög að frumvarpi til laga um náttúru- og innviðagjald þar sem útfærsla þess er kynnt. Áætlað er að gjaldtakan hefjist 1. maí árið 2027 og muni skila 5 milljarða króna tekjuauka til ríkissjóðs árið 2027 og 6 til 7 milljörðum króna á árinu 2028 og síðar.

Það er ekki nýtt á nálinni að stjórnvöld ætli sér að leggja á einhvers konar náttúru- og innviðagjald, eða náttúrupassa, fyrir aðgang ferðamanna að náttúruperlum landsins. Ýmsir snúningar hafa verið teknir á þessari hugmynd og nú þegar eru til staðar lög í landinu um gistináttaskatt og innviðagjald. Sem hafa það markmið, lögum samkvæmt, að afla tekna fyrir ríkissjóð 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.

Gistináttaskatti og innviðagjaldi er ætlað að skila um 4,5 milljarða króna tekjum til ríkissjóðs á árinu 2027 samkvæmt frumvarpinu. Þannig eiga í raun um 10 milljarða króna tekjur að skila sér til ríkissjóðs, af gistináttaskatti, innviðagjaldi og náttúru- og innviðagjaldi, sem ætlað er að standa undir uppbyggingu, viðhaldi og vernd ferðamannastaða og innviða. Það er hins vegar ekki að sjá á útgjaldahlið fjárlagafrumvarpsins að slík fjárframlög muni koma til með að renna til slíkra verkefna.

Reynslan hefur verið sú að aðeins lítill hluti þeirra tekna sem skapast af gistináttaskatti og innviðagjaldi skila sér í verkefni líkt og til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu nemur framlag til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða til dæmis aðeins um 460 milljónum króna árið 2027. Það sama virðist því vera uppi á teningnum nú, aðeins örlítill hluti þeirra tekna sem sækja á til viðbótar af ferðaþjónustu munu skila sér til baka í þau verkefni sem þeim er ætlað.

Ferðamenn leggja ríkulega til ríkissjóðs enda fjölgar skattgreiðendum svo um munar á meðan dvöl þeirra stendur yfir hér á landi. Þeir greiða nefnilega kílómetragjald, virðisaukaskatt, og aðra skatta líkt og heimamenn af neyslu sinni þegar þeir ferðast um landið. Þá eru ótalin bílastæðagjöld sem hafa sprottið upp við margar af helstu náttúruperlum landsins, bæði í eigu hins opinbera og einkaaðila. Innan þjóðgarða hafa bílastæða- og gestagjöld svo litið dagsins ljós til viðbótar við svæðisgjöld og önnur þjónustu- og samningsgjöld. Við erum fámenn þjóð í stóru landi og því ættu komur erlendra ferðamanna, og þannig aukinn fjöldi skattgreiðenda, að hjálpa til við að byggja upp og viðhalda samgöngu- og fjarskiptakerfi á Íslandi. Þar að auki er staðreyndin sú að ferðamenn nýta alls ekki alla þá almannaðjónustu sem skatttekjunum af neyslu og veru þeirra hér er ætlað að standa undir.

Það er raunar ótækt að enn einn skatturinn eða gjaldið eigi að renna beint til ríkissjóðs sem mun að öllum líkindum líkt og annarri skattlagningu á ferðaþjónustu vera varið í önnur verkefni en þau sem markmið þeirra segja til um.

Þá virðast forsendur tekjuáætlunar fjárlagafrumvarpsins hæpnar og ólíklegt að 5 milljarðar króna muni koma til með að skila sér af náttúru- og innviðagjaldinu til ríkissjóðs. Þá virðist meðal annars ekki gert ráð fyrir eftirspurnaráhrifum þegar kemur að gjaldinu. Þar sem útlit er fyrir að ekki sé tekið tillit til þess að gjald upp á 4.500 kr. og 3.000 kr. á mann getur hæglega orðið til þess að eftirspurn eftir því að heimsækja þjóðgarðinn á Þingvöllum, Gullfoss og Geysi, þau landsvæði sem gjaldið nær til, dragist saman. Því hærra sem gjaldið er, þeim mun meiri eru líkurnar á að færri heimsæki þessa staði og að tekjur ríkissjóðs verði lægri en áætlað er.

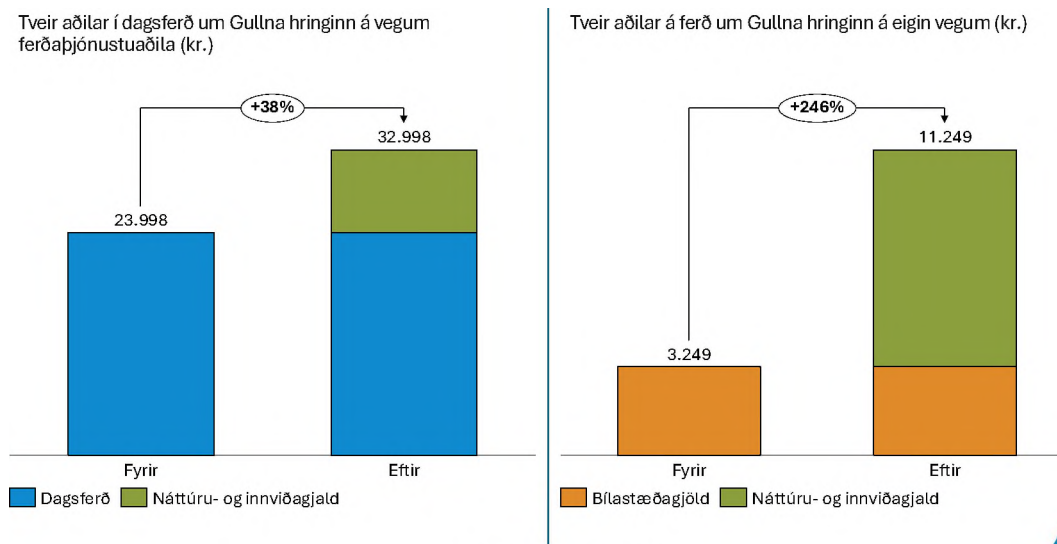
Gjaldið verður ekki innheimt af einstaklingum sem búsettir eru á Íslandi; greiðendur gjaldsins eru því erlendir ferðamenn sem koma til Íslands. Til að setja umfang náttúru- og innviðagjaldsins í samhengi við möguleg áhrif á erlenda ferðamenn og rekstraraðila er hægt að horfa til tveggja dæma eða greiningu sem Deloitte vann að beiðni SAF. Greiningin setur náttúru- og innviðagjaldið í samhengi við þann grunnkostnað sem fellur til á ferðalagi um Gullna hringinn yfir háannatíma, annars vegar fyrir tvo ferðamenn sem fara í dagsferð á vegum ferðaþjónustufyrirtækis og hins vegar beinan kostnað tveggja ferðamanna sem keyra um Gullna hringinn á eigin vegum, til dæmis í bílaleigubíl.

Fari þessir tveir aðilar í dagsferð um Gullna hringinn á vegum ferðapjónustufyrirtækis, í rútuferð með leiðsögumanni, er miðaverðið á bilinu 9.999 – 11.999 kr. hjá flestum rekstraraðilum. Miðað við gjaldskrá náttúru- og innviðagjaldsins myndi beinn kostnaður ferðamannanna við þessa dagsferð hækka um 9.000 kr., 4.500 kr. í náttúru- og innviðagjald fyrir hvorn aðila, og beinn kostnaður við dagsferð fyrir tvo aukast úr 20 – 24 þúsund krónum í 29 – 33 þúsund krónur, sem er hækkun á bilinu 38% til 45%.

Í frumvarpsdrögunum um náttúru- og innviðagjald er nefndur möguleiki á því að ferðapjónustufyrirtæki hefði milligöngu um greiðslu náttúru- og innviðagjalds fyrir viðskiptavinum sína. Ef rekstraraðili myndi innifela náttúru- og innviðagjald í gjaldskrá sinni fyrir dagsferð um Gullna hringinn er ekki ólíklegt að miðaverð myndi hækka frá 9.999 - 11.999 kr. í 14.499 - 16.499 kr. að summi til.

Til samanburðar, ef þessir tveir ferðamenn ferðast á eigin vegum greiða þeir í dag bílastæðagjald á Gullfossi sem er 1.080 kr., Geysi sem er 1.169 kr. og Þingvöllum sem er 1.000 kr., samtals 3.249 kr. samkvæmt gjaldskrá Parka og Check-it. Verði náttúrugjald innleitt mun bílastæðagjald á Þingvöllum falla úr gildi, en þar sem bílastæðin á Gullfossi og Geysi eru einkarekin yrði bílastæðagjald þar greitt áfram. Auk þess mun hvor ferðamaður greiða 4.500 kr. fyrir náttúru- og innviðagjald. Tilkoma náttúru- og innviðagjaldsins myndi því hækka kostnað ferðalagsins úr 3.249 kr. í 11.249 kr., eða um 246%. Athuga skal að greiningin tekur aðeins mið af þeim beina kostnaði sem fellur til á hverjum áfangastað. Kostnaður vegna eldsneytis, bílaleigubíls og annarra ferðatengdra útgjalda er ekki tekinn með í greiningunni.

Áætluð áhrif af náttúru- og innviðagjaldi fyrir aðgang ferðamanna að náttúruperlum í eigu ríkisins



Fyrir liggur að áform af þessum toga munu vera afar flókin í framkvæmd og til þess fallin að gjörbreyta rekstrarumhverfi fyrirtækja í ferðapjónustu sem og áfangastaðnum Íslandi til framtíðar. Náttúru- og innviðagjaldið getur orðið verulega íþyngjandi fyrir bæði ferðamenn og rekstraraðila þar sem líklegt er að það muni hækka verð á Gullna hringnum svo um munar, um 38% til 45% fyrir ferðamenn í dagsferð

á vegum ferðapjónustufyrirtækis og um 246% fyrir ferðamenn á eigin vegum, samanber fyrrgreind dæmi. Öllum má það ljóst vera að slíkar hækkunar keyra fram úr öllu hófi, sama hvernig á það er horft.

Augljóst er að gjaldið og innheimta þess geta hæglega haft veruleg áhrif á upplifun þeirra ferðamanna sem sækja Gullna hringinn heim. En ferðapjónusta byggir að miklu leyti á endurgjöf þeirra ferðamanna sem heimsækja viðkomandi land, hvort sem um er að ræða áfangastaðinn í heild sinni eða einstaka þjónustumöguleika. Neikvæð endurgjöf hefur nú þegar færst í aukana miðað við erlenda umfjöllun þar sem ferðamenn segjast upplifa í meiri mæli að þeir séu sí og æ að taka upp veskið og greiða gjöld við heimsókn sína til hinna ýmsu ferðamannastaða landsins. Leiði nýtt náttúru- og innviðagjald til þess að upplifun ferðamanna og endurgjöf þeirra versni enn frekar, þá væri betur heima setið en af stað farið.

Áætlað er að náttúru- og innviðagjaldið taki gildi 1. maí 2027, líkt og komið hefur fram, þannig verður því nær enginn fyrirsjáanleiki sem fylgir gjaldinu hvorki fyrir ferðapjónustufyrirtæki né erlenda ferðamenn. Það er ótækt að aðeins fjögurra mánaða fyrirvari sé gefinn fyrir upptöku þessa nýja gjalds. Svo skammur fyrirvari dregur úr fyrirsjáanleika og gefur öllum þeim sem gjaldið snertir með einum eða öðrum hætti afar takmarkað svigrúm til að aðlagast því og bregðast við. Ferðapjónustufyrirtæki hafa fyrir löngu síðan hafið sölu á ferðum fyrir næsta ár og því nær ómögulegt að taka tillit til skattsins við verðlagninguna.

Ef ráðast á í svo umfangsmiklar breytingar á rekstrarumhverfi ferðapjónustunnar væri nærtækara að leggjast í heildarendurskoðun á því með samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar og stóru myndina að leiðarljósi. Ætli stjórnvöld sér að leggja á slíkt gjald verður að útfæra það með skynsamlegum hætti þannig að það feli í sér hagkvæma álagsstýringu og taki fullt tillit til þeirra skatta og gjalda sem nú þegar eru til staðar. Náttúru- og innviðagjaldið verður þannig að nýtast sem tæki til álagsstýringar og stuðla að betri dreifingu ferðamanna fremur en að vera almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð.

Þá er nauðsynlegt að fyrirsjáanleiki sé tryggður og raunverulegt samráð sé viðhaft við þá sem best þekkja til, atvinnugreinina sjálfa, að almennilegt áhrifamat sé unnið og vandað sé til verka. Þá verður að tryggja með skýrum hætti að tekjur af gjaldinu renni til þeirra verkefna sem gjaldtakan er réttlætt með, til uppbyggingar, viðhalds og verndun innviða og náttúru á ferðamannastöðum. Enn fremur er afar mikilvægt að náttúru- og innviðagjaldið, gjaldtakan sjálf, hafi eins lítil áhrif á upplifun ferðamanna og mögulegt er, útfærsla þess sé einföld og framkvæmdin hagkvæm.

SAF leggjast alfarið gegn innleiðingu náttúru- og innviðagjalds.

Hækkun kílómetragjaldsins mun þyngja róðurinn, enn frekar

Í fjárlagafrumvarpinu er áætlað að kílómetragjald hækki um 5,2% ásamt viðbótarhækkun sem ætlað er að skila ríkissjóði 4 milljörðum króna umfram verðlagsuppfærsluna. Samkvæmt forsendum frumvarpsins mun kílómetragjaldið hækka úr 6,95 kr. í 8,06 kr. á kílómetra, eða um 15,9%. Samanlagt er breytingunum ætlað að skila um 6 milljörðum króna aukalega í ríkissjóð. Fyrirhugað er því að kílómetragjaldið hækki rúmlega þrefalt á við önnur krónutölugjöld. SAF gagnrýna harðlega að kílómetragjaldið sé hækkað yfir höfuð en einnig að því sé ætlað að hækka svona verulega umfram almenna verðlagsuppfærslu strax á öðru ári gjaldsins á öll ökutæki. Hækkun gjaldsins kemur sérstaklega illa við bílaleigur og íslenska ferðapjónustu.

Ekki verður séð að allar áætlaðar tekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti árið 2027 muni koma til með að skila sér til vegamála miðað við framlagt fjárlagafrumvarp. Það er sérstaklega ámælisvert í ljósi þeirra skattahækkana sem boðaðar eru árið 2027 og stjórnvöld hafa beinlínis tengt við uppbyggingu innviða og vegakerfisins.

Út frá upplýsingum Hagstofu Íslands um meðaltal fjölda skráðra bílaleigubíla á árinu 2025 og upplýsingum frá rekstraraðilum bílaleiga um meðalakstur bílaleigubíla bendir greining til þess að viðskiptavinir bílaleiga muni greiða 1,1 milljarð króna aukalega í kílómetragjald árið 2027, eða rúmlega 1/6 af heildarhækkuninni.

Nýjustu upplýsingar um afkomu bílaleiga fyrir árið 2025, úr ársreikningum rekstraraðila bílaleiga, sýna að hagnaður hafi verið um 2,7 milljarðar króna árið 2025, samkvæmt samantekt Deloitte. Til að setja umfang hærri greiðslna viðskiptavina bílaleiga vegna kílómetragjalds í samhengi er hækkun gjaldtökunnar á viðskiptavini bílaleiga um 42% af heildarhagnaði rekstraraðila bílaleiga fyrir árið 2025.

Hagstofa Íslands hefur ekki lokið samantekt á upplýsingum um rekstrar- og efnahagsyfirlit atvinnugreinarinnar fyrir árið 2025. Við greininguna var því stuðst við úrtak bílaleiga með yfir 100 milljónir króna í ársveltu. Árið 2024 nam samanlögð velta úrtaksins 89% af heildarveltu atvinnugreinarinnar og samanlagður hagnaður þess nam 104% af hagnaði atvinnugreinarinnar, sem skýrist af því að minni félög utan úrtaksins voru að meðaltali rekin með tapi. Samanlagður hagnaður fyrirtækja í úrtakinu nam 1,9 milljarði króna árið 2024 og 2,7 milljörðum króna árið 2025.

Hækkun kílómetragjaldsins mun eðli málsins samkvæmt hækka verð á útleigu bílaleigubíla sem getur haft neikvæð áhrif á eftirspurn eftir þeim sem og ferðalögum til landsins og breytt ferðavenjum ferðamanna á Íslandi. Hún getur orðið til þess að draga úr dreifingu ferðamanna um Ísland og auka árstíðarsveiflu innan ferðapjónustunnar.

Í ljósi þess að hækkun kílómetragjaldsins mun hækka verð á útleigu bílaleigubíla hlutfallslega meira að vetri til heldur en á sumrin þar sem þá eru útleiguverðin lægri en kílómetragjaldið er fasti. Þannig getur kílómetragjaldið eitt ollið aukinni árstíðarsveiflu sem ferðapjónustan og stjórnvöld hafa reynt að draga úr í áratugi.

Jafnframt getur farið svo að ferðamenn breyti ferðavenjum sínum, ákveði að stytta ferðalag sitt um Ísland og ferðist skemur um landið í ljósi aukins kostnaðar vegna hækkunar kílómetragjaldsins sem birtist þeim áður en ferðin hefst. Það er hætt á að ferðamenn aki einfaldlega minna á ferðalaginu sínu um Ísland ef þeir þurfa að greiða hærra kílómetragjald en ella. Með þeim hætti getur kílómetragjaldið því einnig grafið undan því markmiði ferðapjónustunnar og stjórnvalda að dreifa ferðamönnum víðar um landið.

Staðreyndin er sú að um 64% ferðamanna sem komu til landsins í fyrra völdu bílaleigubíl sem aðalferðamáta á Íslandi. Í alþjóðlegum samanburði er fjöldi bílaleigubíla í hlutfalli við fjölda erlendra ferðamanna mun meiri á Íslandi heldur en annars staðar. Á Íslandi eru til dæmis um 13 bílaleigubílar á hverja 1.000 erlenda ferðamenn sem sækja landið heim, í Noregi eru þeir um 4 og í Svíþjóð um 6. Meirihluti viðskiptavina íslenskra bílaleiga eru erlendir ferðamenn, sem dæmi má nefna að hjá Bílaleigu Flugleiða ehf., eða Hertz, skapast 80% af tekjum fyrirtækisins vegna viðskipta við erlenda ferðamenn. Í helstu samanburðarlöndum Íslands er þessu hins vegar öfugt farið. Þar er algengt að

um 20% af viðskiptavinum ökutækjaleiga séu erlendir ferðamenn. Mikilvægi bílaleiga í virðisbætur íslenskrar ferðaþjónustu er óumdeilt og nauðsynlegt er að stjórnvöld taki fullt tillit til starfsemi þeirra þegar kemur að breytingum á kílómetragjaldinu eða öðrum viðkomandi álögum.

Bílaleigur hafa þegar leigt út stóran hluta af sínum bílum til ferðamanna fyrir næsta ár, verði kílómetragjaldið hækkað með nær engum fyrirvara geta þær sjaldnast velt kostnaðinum út í sett verð og þurfa þá að taka hækkunina á sig, að hluta eða öllu leyti. Það verður að tryggja fyrirsjáanleika fyrir rekstraraðila í ferðaþjónustu, þegar kemur að kílómetragjaldinu líkt og öðrum sköttum og gjöldum.

Það er með öllu óásættanlegt að stjórnvöld ætli sér að auka álögur enn frekar á eigendur ökutækja í landinu, hvort sem það eru einstaklingar eða fyrirtæki. Sér í lagi þegar raunin er sú að gjaldheimta ríkisins af ökutækjum, eldsneyti og akstri eykst en útgjöld til vegamála dragast saman miðað við framlagt fjárlagafrumvarp.

SAF leggjast alfarið gegn hækkun kílómetragjaldsins.

Gistináttaskattur og innviðagjald og krónutölugjöld, sagan endalausa

SAF gagnrýna að miðað sé við að hækkun krónutölugjalda nemi 5,2% sem er til samræmis við verðbólgu í árslok 2026 í þjóðhagsspá Seðlabanka Íslands sem liggur til grundvallar frumvarpinu. Breytingin nær til áfengis-, tóbaks- og nikótíngjalda, kolefnisgjalds, gistináttaskatts, innviðagjalds, bifreiða- og kílómetragjalds auk útvarpsgjalds og gjalds í Framkvæmdasjóð aldraðra. Gert er ráð fyrir að bein áhrif þessa hækkana verði 0,28% til hækkunar á vísitölu neysluverðs. Í ljósi þess hve verðbólga hefur verið þrálát er til mikils að vinna við að koma böndum á hana. Því telja SAF ráðlegt að krónutölugjöld hækki ekki meira en sem nemur verðbólguþéttmiði Seðlabanka Íslands, eða um 2,5%.

Sú nýbreytni birtist í frumvarpinu að gistináttaskattur og innviðagjald á farþega skemmtiferðaskipa falla undir hækkun krónutölugjalda á milli ára. Gistináttaskattur og innviðagjald munu því fylgja verðlagsuppfærslu krónutölugjalda og hækka um 5,2% á næsta ári. Fram til þessa hefur það ekki verið raunin og ekki verður annað séð en að stjórnvöld ætli sér að festa þessa íþyngjandi breytingu í sessi, þannig að gistináttaskattur og innviðagjald muni nú koma til með að hækka í takt við önnur krónutölugjöld á ári hverju. Það felur í sér afar íþyngjandi breytingu fyrir rekstraraðila gististaða, skemmtiferðaskipa og þau ýmsu ferðaþjónustufyrirtæki sem þjónusta farþega skipanna eða selja gistingu með einum eða öðrum hætti.

Fari svo að gistináttaskatturinn og innviðagjaldið muni nú hækka á ári hverju verður nær enginn fyrirsjáanleiki fyrir ferðaþjónustufyrirtæki þegar kemur að þessum álögum enda eru fjárlög yfirleitt ekki samþykkt fyrr en í desemberlok. Þá munu ferðaþjónustufyrirtæki aðeins hafa nokkra daga til stefnu til að uppfæra verðskrár fyrir framtíðar sölu, breytingu á kerfum og til að aðlagast hærri sköttum og gjöldum. Fyrirsjáanleiki skiptir sköpum þegar kemur að breytingum á álögum sem þessum þar sem stór hluti af þjónustu við ferðamenn, gisting og önnur þjónusta við skemmtiferðaskipafarþega hafa þegar verið seld á fyrirfram ákveðnum verðum. Án fyrirvara geta þær lent, að hluta eða öllu leyti, á ferðaþjónustufyrirtækjunum sjálfum fremur en þeim sem gjaldinu er ætlað að beinast að.

Sögulega hefur gistináttaskattur hækkað verulega; upphaflega árið 2012 var hann 100 krónur, skatturinn var hækkaður í 300 krónur árið 2017, svo í 600 krónur árið 2024 og nú síðast í 800 krónur

árið 2025. Flestar þessara hækkanir gistináttaskattsins, nær allar, síðastliðin ár hafa verið framkvæmdar án eðlilegs fyrirvara fyrir rekstraraðila gististaða og aðra rekstraraðila í ferðapjónustu og verið verulega íþyngjandi. Gistináttaskattur hefur verið hækkaður verulega eins og sjá má síðan hann var lagður á og SAF telja það ótækt og ekki réttlætanlegt að skatturinn fari nú að hækka á ári hverju.

Sértæk skattlagning á borð við gistináttaskatt ætti að þjóna tilgangi umfram tekjuöflun fyrir ríkissjóð, líkt og markmið skattsins kveða á um lögum samkvæmt. Það að gistináttaskattur eigi nú að hækka á ári hverju án þess að skatttekjurnar skili sér til verkefna sem stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, eða aftur til ferðapjónustunnar er óboðlegt.

Stjórnvöld ættu í stað þeirra fyrirhuguðu áforma sem birtast í frumvarpinu að horfa til þess að endurskoða gistináttaskattinn í samhengi við innleiðingu náttúru- og innviðagjaldsins, verði af henni. Eins og Alþingi hefur nú þegar samþykkt að gera samkvæmt settri ferðamálastefnu og aðgerðaráætlun til ársins 2030. Þar sem segir meðal annars að kostir þess að afnema gistináttaskattinn verði kannaðir í samhengi við endurskoðun á gjaldtöku af ferðapjónustu. SAF hvetja stjórnvöld eindregið til þess að fara í þá endurskoðun, best væri ef gistináttaskatturinn yrði afnuminn að fullu.

Sagan af innleiðingu innviðagjalds á farþega skemmtiferðaskipa segir okkur hvers vegna það sé varhugavert að fara í íþyngjandi hækkun skatta- og gjalda á ferðapjónustu. Innviðagjaldið nam fyrst 2.500 krónum og tók gildi 1. janúar 2025, þrátt fyrir ítrekuð varnarorð um að leggja þyrfti gjaldið á með fyrirsjáanleika og í þrepum. Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2026 var svo ákveðið að lækka innviðagjaldið, í 1.600 krónur. Meginástæðan var einföld; innleiðing innviðagjaldsins var of brött, komum skemmtiferðaskipa fækkaði svo um munaði og ferðapjónustan, ríki og sveitarfélög, eru enn þann dag í dag að glíma við afleiðingarnar.

Núverandi stjórnvöld virðast ætla að falla í sömu gryfju og forverar sínir og þjóða hættunni aftur heim, það að innviðagjaldið eigi að hækka á ári hverju án eðlilegs fyrirvara gerir rekstrarumhverfi þeirra skemmtiferðaskipa sem hingað koma og þá rekstraraðila sem þjónusta skipin enn flóknara. Þá verður að teljast skrítið að skemmtiferðaskipafarþegar eigi að greiða tvennskona gjöld sem bera bókstaflega sama heitið. Samhengi hlutanna skiptir hér máli. Skemmtiferðaskipaútgerðirnar selja sínar vörur og þjónustu tvö til þrjú ár fram í tímann, það verður að taka tillit til þess og tryggja þeim líkt og öðrum ferðapjónustuaðilum á Íslandi eðlilegan fyrirsjáanleika þegar kemur að breytingum á rekstrarumhverfi.

Á meðal almennra krónutölugjalda er áfengisgjaldið sem er nú þegar á Íslandi með því hæsta sem þekkist á byggðu bóli. Há skattlagning áfengis veldur því að verðlagning þess hér á landi er sú hæsta á Norðurlöndunum, líkt og nýleg úttekt Viðskiptaráðs kveður til dæmis til um. Sú staðreynd hefur staðið íslenskri ferðapjónustu, veitingastöðum og öðrum handhöfum vínveitingaleyfa, fyrir þrífum. Veitingastaðir starfa í harðri samkeppni, afkoma og arðsemi þeirra hefur verið takmörkuð sem má að miklu leyti rekja til íþyngjandi rekstrarumhverfis hérlendis, sér í lagi litið til íslenska vinnumarkaðslíkansins svokallaða, regluverks og hinna ýmsu gjalda líkt og áfengisgjaldsins. Það er ekki á það bætandi ætli stjórnvöld sér að hækka áfengisgjaldið enn frekar og umfram verðbólguþröskul þess Seðlabankans.

SAF hafa ítrekað bent á að skoða þurfi rekstrarumhverfi ferðapjónustunnar, skattheimtu og gjalddöku af ferðamönnum með heildstæðum hætti. Sífelldur bútasaumur við álagningu skatta og gjalda er óboðlegur öllum þeim sem starfa í greininni, reka ferðapjónustufyrirtæki og sækja Ísland heim.

SAF leggjast alfarið gegn því að áfengisgjaldið og önnur krónutölugjöld hækki um 5,2%.

SAF leggjast alfarið gegn hækkun gistináttaskatts og innviðagjalds og þeirri nýbreytni að þær álögur falli undir árlegar verðlagsuppfærslur krónutölugjalda.

Varaflugvallargjald og Flugþróunarsjóður, landsbyggðin kallar

Undir málefnasviði ferðapjónustunnar kemur fram í frumvarpinu að tímabundið 100 milljóna króna framlag til Flugþróunarsjóðs fellur niður sem veitt var í fjárlögum 2026 til eins árs. Það gengur þvert gegn áherslum um aukna dreifingu ferðamanna og jöfnun árstíðarsveiflu innan ferðapjónustunnar. Fyrir liggur að það fjárframlag sem nú á að renna í Flugþróunarsjóð árið 2027 nægir ekki til að styðja við þau verkefni sem sótt er um vegna flugs til Akureyrar- og Egilsstaðaflugvallar. Tímabundna fjárframlagið sem sjóðurinn fékk í fyrra til viðbótar var nauðsynlegt til þess að tryggja og treysta aukið millilandaflug til annarra flugvalla en Keflavíkurflugvallar. Sá mikli árangur sem náðst hefur með auknu millilandaflugi um Akureyrarflugvöll hefur skilað sér í því að draga úr árstíðarsveiflu ferðapjónustunnar á Norðurlandi og aukið dreifingu ferðamanna svo um munar.

Samkvæmt rannsókn sem Rannsóknarmiðstöð ferðamála framkvæmdi fyrir Iceland Express á sínum tíma liggur fyrir að ferðamenn halda sig að jafnaði í 250 til 300 km. fjarlægð frá flugvöllinum, frá innkomustað. Það þýðir að þeir eyða til dæmis mestum tíma á svæðinu frá Hrítafirði til Egilsstaða eða Austfjarða lendi þeir á Akureyrarflugvelli. Aukið aðgengi að beinu millilandaflugi á landsbyggðinni er því ein helsta forsenda þess að ferðapjónusta geti byggst upp enn frekar um allt land.

Það er dapurt að stjórnvöld sjái ekki hag sinn í því að tryggja Flugþróunarsjóði sambærilegt fjárframlag og honum var úthlutað tímabundið í fyrra til lengri tíma. Það er nauðsynlegt til þess að stuðla raunverulega að auknu millilandaflugi um aðra flugvelli en Keflavíkurflugvöll og ýta undir þau jákvæðu áhrif sem fluginu fylgir á landsbyggðinni.

SAF kalla eftir því að stjórnvöld falli frá þeim áformum um að fella niður tímabundið 100 milljóna króna framlag til Flugþróunarsjóðs og krefjast þess að það verði fest í sessi til lengri tíma.

Það er löngu orðið tímabært að stjórnvöld skili alvöru fjárframlögum til Akureyrar- og Egilsstaðaflugvallar sem og Reykjavíkurflugvallar til frekari uppbyggingar og viðhalds. Einfalt væri fyrir stjórnvöld að tryggja að varaflugvallargjaldið myndi skila sér að fullu til uppbyggingar innanlandsflugvalla enda var það sett á til þess að fjármagna uppbyggingu og viðhald á þeim. Hingað til hefur það hins vegar ekki verið raunin.

SAF kalla eftir því að stjórnvöld tryggi að þær tekjur sem skapast af varaflugvallargjaldinu skili sér að fullu til uppbyggingar innanlandsflugvalla.

Lokaorð

Það eru gífurleg vonbrigði að framlagt fjárlagafrumvarp feli í sér jafn íþyngjandi áform fyrir íslenska ferðapjónustu og raun ber vitni. Þá er það mikið umhugsunarefni hversu eðlislægt stjórnvöldum er

orðið að hækka álögur og horfa fram hjá eðlilegum fyrirvara þegar kemur að skattlagningu á atvinnugreinina.

SAF leggjast alfarið gegn fyrirhuguðum skatta- og gjaldahækkunum á ferðaþjónustu sem birtast í frumvarpinu sem og innleiðingu náttúru- og innviðagjalds. Undir engum kringumstæðum getur það talist eðlilegt að ein atvinnugrein fái jafn víðtækar og umfangsmiklar breytingar á álögum yfir sig líkt og ferðaþjónustan gerir nú.

Eðli málsins samkvæmt eru takmörk fyrir því hversu miklar álögur atvinnugreinin getur borið. Íslenskri ferðaþjónustu hefur tekist á tiltölulega skömmum tíma að byggja upp þjónustuframboð og innviði á heimsmælikvarða. Stjórnvöld mega ekki glutra niður þeim mikla árangri sem náðst hefur með óskynsamlegum ákvörðunum, samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar er undir og framtíðarframlag hennar til lífskjaravaxtar þjóðarinnar.

SAF krefjast þess að eðlilegur fyrirsjáanleiki verði tryggður þegar kemur að breytingum sem birtast í frumvarpinu á rekstrarumhverfi ferðaþjónustunnar, ef stjórnvöld ætla sér á annað borð, þrátt fyrir ítrekuð varnarorð, að ráðast í þær.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink, reading 'Jóhannes Þór Skúlason'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Jóhannes' being the most prominent part.

*Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar*