



Reykjavík, 7. október 2026

Efni: Umsögn Samtaka ferðapjónustunnar um drög að frumvarpi til laga um náttúru- og innviðagjald

Samtök ferðapjónustunnar (SAF) vísa til draga að frumvarpi til laga um náttúru- og innviðagjald sem atvinnuvegaráðuneytið birti í Samráðsgátt stjórnvalda þann 23. september s.l. og vilja koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

1. Samantekt

Samtök ferðapjónustunnar leggjast alfarið gegn frumvarpi um náttúru- og innviðagjald og mótmæla harðlega áformum um að leggja það fram á Alþingi.

- **Ekki hefur verið sýnt fram á þörf fyrir nýjan skatt.** Ekki hefur verið sýnt fram á hvaða vandamál kallar á nýjan skatt á ferðamenn og með hvaða hætti sú gjaldtaka sem lögð er til leysir það vandamál. Markmið gistináttaskatts og innviðagjalds á skemmtiferðaskip skarast verulega við markmið frumvarps um náttúru- og innviðagjalds og skila nú þegar tekjum í ríkissjóð.
- **Aukin skattheimta veikir samkeppnishæfni ferðapjónustu.** Ísland er þegar dýr áfangastaður og nýjar álögur geta haft áhrif á verð, eftirspurn og afkomu fyrirtækja. Afkoma ferðapjónustufyrirtækja dróst saman um 54,6% árið 2024, fjöldi ferðamanna hefur staðið í stað frá 2023 og Seðlabanki Íslands hefur ítrekað bent á að ferðapjónustan sé viðkvæm fyrir áföllum. Veikari samkeppnisstaða stærstu útflutningsgreinar landsins getur dregið úr hagvexti og skatttekjum ríkisins til lengri tíma.
- **Forsendur til grundvallar tilgangi skattlagningarinnar standast ekki.** Erlendir ferðamenn greiða mun meira en þá 7 ma.kr. sem greinargerðin miðar við og 27 ma.kr. kostnaðarhlutdeild þeirra byggir á reiknireglu en ekki mælingu á raunverulegum kostnaði. Ferðamenn greiddu a.m.k. 28 ma.kr. í skatta sem tengjast innviðum með einum eða öðrum hætti og skattspor ferðapjónustunnar í heild er um 200 ma.kr. á ári.
- **Tekjurnar eru ekki bundnar markmiðum frumvarpsins.** Tekjurnar eiga að renna óskiptar í ríkissjóð og ekki verður séð af fjárlagafrumvarpi 2027 að þeim skuli veitt til aukinnar fjárheimilda gagnvart þeim verkefnum og málefnasviðum sem frumvarpið tilgreinir.
- **Verulegar líkur eru á að gjaldið standist ekki EES-samninginn.** Gjaldskylda sem ræðst af skattalegri heimilisfesti felur í sér óbeina mismunun og ekki hefur verið sýnt fram á að frumvarpið uppfylli skilyrði um brýna almannahagsmuni og meðalhóf sem liggja verða til grundvallar eigi mismununin að standast skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum.

- **Gjaldið er ekki markviss álagsstýring.** Mikilvægt er að greina skýrt á milli fjármögnunar innviða annars vegar og álagsstýringar hins vegar. Áður en gjaldtaka er réttlætt með vísan til álagsstýringar verður að sýna fram á hvaða álagi henni er ætlað að stýra, hvers vegna gjaldtaka er talin heppileg aðgerð og hvernig árangur hennar verður metinn. Samtökin telja að náttúru- og innviðagjald geti ekki talist markviss álagsstýring.
- **Óhóflegar byrðar leggjast á fáar vörur umfram aðrar og eitt svæði umfram önnur.** Gjaldið getur hækkað verð dagsferða um Gullna hringinn um allt að 45% og neikvæð áhrif geta orðið alvarleg á rekstraraðila og sveitarfélög vegna þess.
- **Áhrif á ferðaþjónustuna hafa ekki verið metin.** Í greinargerð eru áhrifin sögð óveruleg án greiningar. Gjaldið bætist við aðrar hækkanir á álögum árið 2027 á sama tíma og afkoma og samkeppnishæfni greinarinnar hefur versnað og margvísleg óvissa ríkir á mörkuðum.
- **Fyrirvari á gildistöku er allt of skammur.** Ferðir sumarsins 2027 hafa að stórum hluta þegar verið seldar og tjónið lendir því að stórum hluta á fyrirtækjum. Árleg vísitölutenging gerir fjárhæð gjaldsins ófyrirsjáanlega og er með öllu ótæk.

2. Hvaða vandamál á frumvarpið að leysa?

Markmið laganna er að „tryggja sanngjarna þátttöku ferðamanna í fjármögnun uppbyggingar og viðhalds innviða og ferðamannastaða, rannsókna í ferðaþjónustu og markaðssetningar Íslands sem áfangastaðar“.

Í greinargerð frumvarpsins er vísað til kostnaðar ríkis og sveitarfélaga vegna ferðamanna, sanngjarnar kostnaðarskiptingar, náttúruverndar og álagsstýringar. Þessi viðfangsefni tengjast, en mikilvægt er að gera skýran þarf greinarmun á annars vegar fjármögnun innviða og náttúruverndar, hins vegar því hver eigi að bera þann kostnað og að lokum álagsstýringu á ferðamannastöðum. Gjaldtaka sem aflar tekna til uppbyggingar tryggir ekki ein og sér sanngjarnari kostnaðarskiptingu eða markvissa álagsstýringu.

Grundvallarforsenda nýrrar skattlagningar hlýtur að vera að skýrt sé hvaða vandamáli henni er ætlað að mæta og hvernig skattlagningin leysir það. Að mati Samtaka ferðaþjónustunnar skortir verulega á að frumvarpið svari þessum spurningum. Ekki er skýrt afmarkað hvert vandamálið er, hversu umfangsmikið það er eða hvers vegna núverandi skattar, gjöld og fjármögnunarleiðir duga ekki til að mæta því.

Grundvallarspurningin sem frumvarpið þarf því að svara er því einföld: Hvaða vandamál kallar á nýjan skatt á ferðamenn og með hvaða hætti leysir sú gjaldtaka sem lögð er til það vandamál?

Að mati samtakanna svarar frumvarpið þeirri spurningu ekki með fullnægjandi hætti. Ekki hefur verið sýnt fram á nauðsyn nýrrar skattlagningar né að sú útfærsla sem lögð er til sé til þess fallin að ná þeim markmiðum sem vísað er til. Samtök ferðaþjónustunnar leggjast því alfarið gegn því að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi.

2.1 Forsaga: náttúrupassi, bílastæða- og þjónustugjöld á náttúrusvæðum

Í greinargerð frumvarpsins er núverandi tillaga sett í samhengi við fyrri umræðu um náttúrupassa. Sú samlíking er þó takmörkuð. Frumvarp um náttúrupassa sem lagt var fram 2014–2015 byggði á því að bæði innlendir og erlendir ferðamenn greiddu gjaldið. Í greinargerð þess frumvarps kom jafnframt fram, eftir að aflað hefði verið sérstaks lögfræðialít, að erfitt yrði að rökstyðja undanþágu Íslendinga í

ljósi skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum. Sú útfærsla er því frábrugðin núverandi frumvarpi, þar sem gjaldskyldan ræðst af skattalegri heimilisfesti.

Gjaldtökuumhverfi ferðamannastaða hefur jafnframt breyst verulega á þeim rúma áratug sem liðinn er. Á fjölmörgum náttúrusvæðum hafa verið tekin upp bílastæða-, þjónustu- og önnur staðbundin gjöld sem renna til viðhalds, uppbyggingar og þjónustu á viðkomandi stöðum. Þingvallapjóðgarður er nærtækasta dæmið um þetta en sambærileg gjaldtaka hefur einnig verið tekin upp í öðrum þjóðgörðum og á náttúrusvæðum undir stjórn Náttúruverndarstofnunar. Rekstur þjóðgarðsins, m.a. landvarsla, viðhald innviða og þjónusta við gesti, er nú að langstærstum hluta fjármagnaður með bílastæðagjöldum og öðrum þjónustugjöldum sem gestir greiða og renna beint til þjóðgarðsins.

Dæmið sýnir vel að ekki hefur verið beðið eftir álagningu náttúrupassa í áratug heldur hafa önnur kerfi tekið við af hugmyndinni á þeim tíma sem liðinn er. Forsendur árið 2026 eru því aðrar en þegar náttúrupassinn var til umræðu árið 2014. Við mat á þörf fyrir nýtt gjald verður að taka mið af þeirri staðbundnu gjaldtöku og þeim sértæku sköttum sem síðan hafa verið teknir upp.

Samtökin taka því ekki undir þá framsetningu að ekki hafi tekist að koma á varanlegu fyrirkomulagi til að afla tekna til uppbyggingar, viðhalds og verndar ferðamannastaða. Gistináttaskattur og innviðagjald hafa þegar sambærileg markmið og staðbundin gjaldtaka hefur þróast verulega. Að mati samtakanna er augljóst að fjármögnunarbúi þessara verkefna sem nefnd eru í greinargerðinni er tilkominn vegna ákvarðana stjórnvalda sjálfra um að nýta tekjur af sköttum sem innheimtir eru af ferðamönnum til annarra og óskyldra verkefna. Lausnin á þeim vanda er ný forgagnsröðun, ekki ný skattheimta.

2.2 Þriðji ferðamannaskatturinn með sömu markmið

Við mat á þörfinni fyrir nýjan náttúru- og innviðaskatt verður að horfa til þeirrar sértæku skattlagningar sem þegar hefur verið komið á vegna ferðaþjónustu.

Gistináttaskattur er þegar lagður á gistingu ferðamanna og innviðagjald á farþega skemmtiferðaskipa. Báðir skattarnir falla undir lög nr. 87/2011 um gistináttaskatt og innviðagjald. Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra að afla tekna til uppbyggingar, viðhalds og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða, auk þess að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins.

Markmið náttúru- og innviðagjalds skarast að verulegu leyti við þessi markmið. Í frumvarpinu er ekki lagt mat á hvernig hið nýja gjald á að falla að þeirri skattlagningu sem þegar er til staðar, hvaða fjármögnunarpörf stendur eftir þegar tekið hefur verið tillit til tekna af núverandi sköttum og gjöldum eða hvers vegna nauðsynlegt sé að stofna nýjan skattstofn til að mæta henni.

Gistináttaskattur nær til ferðamanna sem nýta gjaldskylda gistingu og innviðagjald á skemmtiferðaskip til farþega skemmtiferðaskipa. Með þessum tveimur skattstofnum hefur löggjafinn því þegar komið á sértækri gjaldtöku sem ætlað er að tryggja þátttöku ferðamanna í fjármögnun uppbyggingar, viðhalds og verndunar ferðamannastaða og innviða. Náttúru- og innviðagjaldið leggst síðan á sömu ferðamennina og með markmiðum sem skarast að verulegu leyti við markmið þeirra gjalda sem fyrir eru.

Hér skortir mikilvægan hlekk í rökstuðning frumvarpsins. Áður en nýjum skatti er bætt við þarf að liggja fyrir heildstætt mat á fjármögnun þeirra verkefna sem gjaldinu er ætlað að standa undir. Þar þarf að koma fram hvaða fjármunir renna nú þegar til þessara verkefna, meðal annars af núverandi

sköttum og gjöldum á ferðamenn, hvaða fjármögnunarpörf stendur eftir og hvers vegna nauðsynlegt sé að mæta henni með nýjum skattstofni fremur en innan núverandi kerfis.

Það nægir ekki að sýna fram á almenna þörf fyrir frekari uppbyggingu eða fjármuni til ferðamannastaða. Til að réttlæta nýjan skatt þarf að sýna fram á hvaða fjármögnunarpörf stendur ómætt, hvers vegna núverandi fjármögnun dugar ekki og hvers vegna nýr skattstofn er nauðsynlegur til að mæta þeirri þörf. Slíkt mat liggur ekki fyrir í frumvarpinu.

Án slíks mats er hætt á að nýjum skatti sé einfaldlega bætt ofan á þá gjaldtöku sem þegar er til staðar, án þess að sýnt hafi verið fram á að núverandi kerfi sé ófullnægjandi eða að nýr skattur sé nauðsynlegur. Það er sérstaklega mikilvægt þegar markmið hins nýja skatts skarast jafn skýrt við markmið þeirra skatta sem þegar eru innheimtir.

Að mati Samtaka ferðaþjónustunnar er því ekki nægilegt að benda á að frekari fjárþörf sé fyrir hendi. Stjórnvöld þurfa að sýna fram á hvers vegna þeirri fjárþörf verði ekki mætt með þeim skattstofnum sem þegar hafa verið settir á í sama tilgangi og hvers vegna nauðsynlegt sé að leggja nýjan sértækan skatt á sömu ferðamenn. Að öðrum kosti er verið að leggja nýjan skatt ofan á þá skattlagningu sem þegar er fyrir hendi án þess að sýnt sé fram á að núverandi fyrirkomulag hafi reynst ófullnægjandi.

2.3 Aukin skattlagning á ferðaþjónustu efnahagslega óskynsamleg í núverandi aðstæðum

Ferðaþjónustan hefur síðustu ár starfað við versnandi samkeppnisskilyrði. Sterk gengi, hækkandi rekstrarkostnað og sífellt hærri álögur hafa gert Ísland dýrara en helstu samkeppnislönd. Þessi þróun hefur áhrif á samkeppnishæfni greinarinnar og takmarkar svigrúm hennar til frekari vaxtar og verðmætasköpunar. Versnandi samkeppnishæfni stærstu útflutningsgreinar landsins hefur bein áhrif á hagvöxt og tekjur ríkissjóðs. Frekari skattahækkanir við þessar aðstæður eru því líklegar til að auka vandann fremur en að leysa hann.

Frumvarp um náttúru- og innviðagjald kemur því fram á tíma þegar afkoma greinarinnar hefur versnað, kostnaður hefur hækkað hraðar en tekjur og fjöldi erlendra ferðamanna hefur staðið í stað. Óvissa um efnahagsástand á erlendum mörkuðum er að aukast og aðstæður í alþjóða viðskiptahagkerfinu hafa aukið kostnað í flugrekstri verulega, en stöðugt flugframboð er grundvallarundirstaða ferðaþjónustu sem útflutningsgreinar á Íslandi. Í greinargerð frumvarpsins er hvergi fjallað um þessar aðstæður eða hvaða áhrif ný skattlagning geti haft í samhengi við þær.

Fjöldi ferðamanna hefur staðið í stað síðustu þrjú ár

Fjöldi erlendra ferðamanna hefur verið á bilinu 2,2-2,3 milljónir á ári frá 2023. Árið 2025 komu rúmlega 2,2 milljónir erlendra ferðamanna til landsins, 0,4% færri en árið áður, og Ísavia spáir 1,2% fækkun árið 2026. Fall Play í lok september 2025 dró jafnframt úr flugframboði til landsins. Á fyrri helmingi ársins 2026 fjölgaði gistinóttum á hótélum aðeins um 0,4% milli ára og þeim fækkaði um 2,5% í ágúst 2026 þrátt fyrir þá auknu athygli á Íslandi sem áfangastað sem fylgdi almyrkva á sólu.

Afkoma greinarinnar hefur versnað

Samkvæmt Hagstofu Íslands jukust heildartekjur einkennandi greina ferðaþjónustu um 2,5% árið 2024, en rekstrargjöld um 5,7%. Afkoma ferðaþjónustufyrirtækja dróst saman um 54,6% milli ára. Hagnaður í gisti- og veitingarekstri og hjá ferðaskrifstofum dróst saman um meira en 30%, og tap af farþegaflugi jókst úr um 4 ma.kr. í tæpa 13 ma.kr., framlag ferðaþjónustu til hagvaxtar var neikvætt um 0,4% árið 2024 og vinnsluvirði greinarinnar dróst saman um 6,3% að raunvirði. Heildarafkoma ferðaþjónustu var rétt rúmir 20 ma.kr. árið 2024 og því miður er ekki ástæða til að ætla að afkoman muni batna verulega frá því viðmiði á þessu ári eða því næsta.

Kostnaður hækkar hraðar en tekjur

Launakostnaður á framleidda einingu í ferðaþjónustu hækkaði um 6,6% milli ára 2024 og 2025 og launavísitalan hefur hækkað um 5,7% síðustu tólf mánuði. Laun og launatengd gjöld eru einn stærsti kostnaðarliður ferðaþjónustufyrirtækja. Á sama tíma hækkaði raungengi krónunnar um 6,3% árið 2025 og verðbólga var að meðaltali 4,1%. Þá hefur raungengi hækkað um 4,7% frá áramótum 2026, og hefur nú aldrei verið hærra miðað við launakostnað, sem leiðir til minni samkeppnishæfni hagkerfisins og þverrandi eftirspurnar.¹ Ísland er því sífellt dýrari áfangastaður fyrir erlenda ferðamenn og svigrúm fyrirtækjanna til að velta auknum kostnaði út í verð er mjög lítið.

Alþjóðleg óvissa

Aukin verndarstefna í alþjóðaviðskiptum, stríðsátök og hækkandi áhættuálag á fjármálamörkuðum hafa aukið óvissu um efnahagsþróun í helstu markaðslöndum íslenskrar ferðaþjónustu og aukið kostnað í flugrekstri sem getur haft áhrif á flugframboð til landsins. Bandaríkin eru stærsti og verðmætasti markaður ferðaþjónustunnar en þaðan komu um 662 þúsund ferðamenn árið 2025, eða tæplega þriðjungur erlendra gesta.² Íslensk ferðaþjónusta er því berskjölduð fyrir samdrætti eftirspurnar ef efnahagshorfur vestanhafs versna. Þá eru verðmætir markaðir ferðaþjónustu í Evrópu margir hverjir enn næmari fyrir verðbreytingum og neikvæðum efnahagslegum áhrifum en Bandaríkjamarkaður.

Samkeppnisáhrif herra verðlags

Ísland er dýr áfangastaður í samanburði við samkeppnislönd. Ýmis áhrif hafa hins vegar lagst saman síðustu ár og valdið því að þessi samanburður hefur orðið enn áleitnari áskorun. Þar má bæði nefna erfiðari innlendar áskoranir í rekstri fyrirtækja en fyrirtæki í samkeppnislöndum hafa glímt við, t.d. launaþróun, verðbólgu og vaxtakjör, sem og erlenda þróun sem hefur á sama tíma þrýst niður verði í samkeppnislöndum og aukið sókn þeirra á markaði íslenskrar ferðaþjónustu. Aukin skattheimta á íslenska ferðaþjónustu eykur á þennan vanda, eins og SAF hafa ítrekað bent á, enda eiga ferðaþjónustufyrirtæki þess einan kost að velta aukinni skattheimtu út í verðlag sem hefur augljós og bein neikvæð áhrif inn í þetta samhengi. Samtökin vara því enn og aftur við því að stjórnvöld auki á samkeppnisvanda stærstu útflutningsgreinar þjóðarinnar með aukinni skattheimtu og benda á að það er efnahagslega óskynsamleg ráðstöfun sem haft getur neikvæð áhrif á tekjur hins opinbera af greininni til lengri tíma lítið.

Samanburður KPMG sýnir ekki að skattlagning ferðaþjónustu á Íslandi sé samkeppnishæf

Í kafla 2.7 í greinargerð frumvarpsins er vísað til samantektar KPMG um almenna og sérstaka skattlagningu á ferðamenn og ferðaþjónustu í nokkrum ríkjum. Af henni er dregin sú ályktun að skattlagning á ferðaþjónustu á Íslandi sé almennt samkeppnishæf, en greinargerðin tekur sjálf fram að samantekt KPMG hafi falið í sér samanburð á fyrirkomulagi gjaldtöku en ekki mat á því hvort eða með hvaða hætti leggja ætti frekari gjöld á hér á landi.

Samtökin benda á að samkeppnishæfni áfangastaðar verður ekki metin út frá einstökum skatthlutföllum. Ferðamaður sem velur á milli Íslands og annarra áfangastaða horfir á heildarverð ferðarinnar, þar sem saman koma meðal annars verð á flugi, gistingu, veitingum, afþreyingu og

¹ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2026-10-07-raungengi-kronu-aldrei-haerra-og-ekki-sjalfbaert-til-lengdar-489034>

² <https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/talnaefni/ferdatjonusta-i-tolum/2026/jan/januar-2026.pdf>

samgöngum, gengi gjaldmiðla og samanlögð áhrif skatta og opinberra gjalda. Ísland er þegar dýr áfangastaður, á sama tíma og rekstrarkostnaður ferðaþjónustufyrirtækja hefur aukist og afkoma greinarinnar versnað eins og rakið er hér að ofan.

Samanburður greinargerðarinnar á virðisaukaskatti er sérstaklega mótsagnakenndur í þessu samhengi. Þar er hærra VSK-hlutfall á ferðaþjónustu í Finnlandi, Noregi og Skotlandi notað sem vísbending um að skattaleg samkeppnisstaða Íslands sé hagstæð. Á sama tíma leggur ríkisstjórnin hins vegar til í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2027 að virðisaukaskattur á aðgang að baðlónum, einni af lykilvörum íslenskrar ferðaþjónustu, hækki úr 11% í 24%. Ef lágt VSK-hlutfall er talið sérstakur styrkur í samkeppnisstöðu Íslands verður jafnframt að taka tillit til þess að stjórnvöld eru sjálf að draga verulega úr því forskoti. Sá samanburður getur því ekki einn og sér stutt þá niðurstöðu að svigrúm sé til frekari skattlagningar á ferðaþjónustu

Það sama gildir um önnur gjöld sem talin eru upp í greinargerðinni. Sú staðreynd að tiltekin ferðamannagjöld séu innheimt í öðrum ríkjum sýnir ekki að svigrúm sé til að bæta nýjum skatti við á Íslandi án áhrifa á samkeppnishæfni. Til þess þyrfti að bera saman heildarálögur og heildarverð á sambærilegum ferðum, sérstaklega í ljósi þeirra fjölmörgu skatta- og gjaldahækkana sem boðaðar eru hér á landi árið 2027. Það hefur ekki verið gert.

Um samanburð við aðgangsgjöld og náttúrupassa erlendis vísast að öðru leyti til kafla 7.3 hér að neðan. Þar er rakið að útfærsla slíkra kerfa erlendis er að mörgu leyti ólík fyrirhuguðu náttúru- og innviðagjaldi, meðal annars hvað varðar umfang, gjaldstofn og ráðstöfun tekna.

Að mati Samtaka ferðaþjónustunnar er því ekki hægt að draga þá ályktun af samanburði KPMG að skattlagning ferðaþjónustu á Íslandi sé almennt samkeppnishæf eða að svigrúm sé til frekari skattlagningar. Til þess þyrfti heildstætt mat á samanlögðum sköttum og gjöldum, verðlagi og rekstrarkostnaði á Íslandi í samanburði við samkeppnislönd. Slíkt mat liggur ekki fyrir. Fullyrðing greinargerðarinnar um að náttúru- og innviðagjaldið sé ólíklegt til að draga úr samkeppnishæfni Íslands er því að mati samtakanna ekki studd fullnægjandi greiningu.

Rammagrein 1: Seðlabankinn varar við viðkvæmri stöðu ferðaþjónustunnar

Þótt íslensk ferðaþjónusta hafi tekið hratt við sér í kjölfar heimsfaraldurs Covid19 brann nær allt eigið fé fyrirtækja í greininni upp á faraldursárunum. Öll fyrirtæki í greininni neyddust til að endurskipuleggja rekstur sinn og bregðast við breyttum aðstæðum og til að mæta lausafjárskorti þurftu mjög mörg fyrirtæki að taka á sig ný lán eða nýta stuðningslán stjórnvalda sem höfðu brattan endurgreiðsluferil. Nú aðeins fjórum árum síðar er fjöldi fyrirtækja því enn að vinna úr þessari flóknu stöðu og Seðlabanki Íslands hefur á undanförunum misserum ítrekað bent á viðkvæma stöðu ferðaþjónustunnar:

Fjármálastöðugleiki 2025/1 (mars 2025): Bankinn varaði við því að aukin verndarstefna og óvissa á alþjóðavettvangi gæti leitt til minni efnahagsumsvifa og „minni eftirspurnar eftir ferðum til Íslands“.

Fjármálastöðugleiki 2026/1 (mars 2026): „Þrátt fyrir almennt góða stöðu innlendra aðila eru sumar atvinnugreinar viðkvæmar fyrir áföllum, einkum ferðaþjónusta og byggingageirinn.“ Seðlabankinn bendir á að haldist vextir háir og verðbólga þrálát muni reyna á viðnámsþrótt ferðaþjónustu.

Peningamál 2026/2: „[H]orfur í ferðaþjónustu hafa versnað fyrir seinni hluta ársins.“

Yfirlýsing fjármálastöðugleikanefndar (23. september 2026): „[S]kýr merki eru þó um kólnandi vinnumarkað og hægari efnahagsumsvif.“

Hvergi er tekið tillit til þessara aðvarana Seðlabanka Íslands í frumvarpinu eða greinargerðinni, heldur fullrytt að áhrif gjaldsins á ferðaþjónustu verði óveruleg. Samtök ferðaþjónustunnar telja augljóst að stjórnvöld verði að taka tillit til efnahagslegra aðvarana Seðlabanka Íslands um stöðu ferðaþjónustu enda sýni þær að ný og íþyngjandi skattheimta á stærstu útflutningsgrein þjóðarinnar geti verið efnahagslega óskynsamleg.

Heimildir: Seðlabanki Íslands: Fjármálastöðugleiki 2025/1 og 2026/1, Peningamál 2026/2, yfirlýsing fjármálastöðugleikanefndar 23. september 2026.

2.4 Ályktun

Samtökin telja að ekki hafi verið sýnt fram á nauðsyn nýs náttúru- og innviðagjalds. Ferðamenn greiða þegar sértæka skatta og staðbundin gjöld sem ætlað er að standa undir uppbyggingu, viðhaldi og vernd ferðamannastaða. Áður en nýjum skatti er bætt við þarf að gera grein fyrir nýtingu þeirra tekna, þeirri fjármögnunarpörf sem stendur eftir og hvers vegna henni verði ekki mætt innan núverandi kerfis. Tilvísun til eldri áforma um náttúrupassa eða almennrar þarfar fyrir uppbyggingu svarar ekki þessum spurningum.

Við matið verður jafnframt að taka mið af rekstrarskilyrðum ferðaþjónustunnar. Versnandi afkoma, hækkandi kostnaður og óvissa um eftirspurn kalla á ítarlegt mat á áhrifum aukinna álaga á verð, samkeppnishæfni og rekstur fyrirtækja. Ekki nægir að meta nýja gjaldið eitt og sér; skoða verður samanlagða byrði þeirra skatta og gjalda sem leggjast á ferðamenn og þjónustuna sem þeir kaupa.

Stjórnvöld þurfa því bæði að sýna fram á nauðsyn nýrrar skattlagningar og meta afleiðingar hennar. Að mati SAF uppfylla frumvarpsdrögin hvoruga þessara krafna með fullnægjandi hætti. Samtökin leggjast því alfarið gegn því að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi.

3. Skattgreiðslur ferðamanna, tilgangur og forsendur lagasetningar

3.1 Ferðamenn greiða nú þegar verulegar upphæðir í skatta og gjöld

Í greinargerð er framlag ferðamanna til sameiginlegra sjóða eingöngu metið út frá sérgjöldum, sem talin eru skila um 8,4 ma.kr. árið 2025, þar af um 7 ma.kr. frá erlendum ferðamönnum (bls. 8). Hvergi er minnst á skattspor ferðaþjónustunnar, þ.e. þá skatta og gjöld sem greinin, starfsfólk hennar og viðskiptavinir skila til ríkis og sveitarfélaga vegna þeirrar starfsemi sem ferðamenn skapa.

Skattspor ferðaþjónustunnar í heild

Samkvæmt [greiningu Reykjavík Economics](#) nam skattspor ferðaþjónustunnar 189 ma.kr. árið 2024. Í því felst m.a. virðisaukaskattur sem ferðamenn greiða með neyslu sinni hér á landi og skilar sér í ríkissjóð, tekjuskattur og tryggingagjald vegna launa starfsfólks, tekjuskattur fyrirtækja, fasteignaskattar o.fl. Til viðbótar skiluðu sér um 19 ma.kr. í ýmsum sértækum gjöldum, svo sem gistináttaskatti, innviðagjaldi og hafnargjöldum skv. greiningunni.³ Samtals runnu því um 209 ma.kr. í sameiginlega sjóði landsmanna vegna ferðaþjónustunnar á einu ári.

³ Reykjavík Economics. Skattaleg áhrif ferðaþjónustu á tímum skatta- og gjaldskrárhækkana. Desember 2025. - ATH: Upptalning á sértækum gjöldum í skýrslu Reykjavík Economics er ekki tæmandi.

Sú fjárhæð er um 25-föld sú fjárhæð sem greinargerðin miðar við að ferðamenn greiði og hærri en öll þau 136 ma.kr. útgjöld til þeirra málaflokka sem greinargerðin telur að ferðamenn nýti (sjá kafla 3.3). Skattsporið er ekki allt greitt beint af erlendum ferðamönnum, enda nær það einnig til skatta starfsfólks og fyrirtækja. Það endurspeglar hins vegar þær verulegu skatttekjur ríkis og sveitarfélaga sem tengjast starfsemi ferðaþjónustunnar og neyslu ferðamanna hér á landi. Það sýnir að sú mynd sem greinargerðin dregur upp af ferðamönnum sem kostnaði sem íslenskir skattgreiðendur standi einir undir á sér ekki stoð því án ferðamanna yrðu þessar tekjur ríkis og sveitarfélaga ekki til. Þá hefur verulegur hluti þeirra íslensku skattgreiðenda sem greinargerðin vísar til tekjur sínar af ferðaþjónustu, en 12% af atvinnutekjum á landsvísu falla til í einkennandi greinum ferðaþjónustunnar.

Skattar sem ferðamenn greiða eru alvarlega vantaldir í greinargerð frumvarpsins

Texti greinargerðarinnar, og þá sérstaklega kafli 2 um tilgang lagasetningarinnar, skautar listilega fram hjá þeirri staðreynd að erlendir ferðamenn eru stórtækir skattgreiðendur á Íslandi á meðan þeir dvelja hér. Þeir greiða skatta og gjöld með neyslu sinni, rétt eins og íbúar landsins, en nýta hins vegar ekki nema hluta opinberrar þjónustu með sama hætti og íbúar. Aðgreining greinargerðarinnar á milli annars vegar íslenskra skattgreiðenda sem borgi og hins vegar erlendra ferðamanna sem kosti er því meira en lítið sérkennileg.

Það ætti að vera hverjum ljóst sem skoðar annars vegar neyslu ferðamanna og hins vegar nýtingu þeirra á kerfum samfélagsins að ferðamaðurinn stendur alls ekki utan samfélagsins eða skilur það eftir með ógreiddan reikning vegna komu sinnar. Ferðamaðurinn tekur þvert á móti ríkan þátt í að greiða reikninginn. Hér á eftir eru tekin nokkur dæmi sem sýna fram á hvernig rökfærsla kafla 2 í greinargerðinni stenst ekki skoðun að mati samtakanna.

Á bls. 8 segir í greinargerðinni:

Ríkið innheimtir nú þegar ýmis gjöld af ferðamönnum, svo sem gistináttaskatt, innviðagjald á skemmtiferðaskip, bílastæðagjöld á opinberum ferðamannastöðum, varaflugvallargjald og gjöld vegna Schengen-áritana. Áætlað er að þessi gjöld skili um 8,4 ma. kr. árið 2025, þar af um 7 ma. kr. frá erlendum ferðamönnum. Sú fjárhæð stendur hins vegar langt að baki þeim kostnaði sem fellur til vegna þeirra innviða og þjónustu sem ferðamenn nýta.

SAF telja þessa nálgun með öllu ótæka. Gjöld og skattar sem hið opinbera innheimtir af ferðamönnum eru mun fleiri og upphæð þeirra mun hærri en þarna er talið. Til viðbótar við gistináttaskatt, innviðagjald á skemmtiferðaskip, bílastæðagjöld á opinberum ferðamannastöðum, varaflugvallargjald og gjöld vegna Schengen-áritana innheimta ríki, sveitarfélög og opinber hlutafélög í eigu ríkisins samningsgjöld, svæðisgjöld og gestagjöld í þjóðgörðum, kílómetragjald, hafnar- og farþegagjöld vegna farþegaskipa, flugvallarskatta og -gjöld. Öll þessi gjöld eiga skv. markmiðum að mæta kostnaði við uppbyggingu og viðhald innviða sem ferðamenn nýta og miðað við fyrirliggjandi gögn er samanlögð fjárhæð þessara gjalda ekki lægri en 28 milljarðar króna.⁴

⁴ Viðmiðunartölur sbr. opinber gögn: Gistináttaskattur(4,1 ma.kr.), innviðagjald á skemmtiferðaskip(0,5 ma.kr.), bílastæðagjöld, samningsgjöld, svæðisgjöld, gestagjöld og önnur þjónustugjöld á opinberum ferðamannastöðum(1 ma.kr.), varaflugvallargjald(1,6 ma.kr.), gjöld vegna Schengen-áritana(0,7 ma.kr.), kílómetragjald(7 ma.kr.), hafnar- og farþegagjöld vegna farþegaskipa(4,3 ma.kr.), flugvallarskatta og -gjöld(9 ma.kr.). Samtals 28,2 ma.kr. Innlendir ferðamenn greiða hluta gistináttaskatts, þjónustugjalda á opinberum

Þá er ótalinn hlutur ferðamanna í tekjum hins opinbera af álögðum sköttum og gjöldum sem fyrirtæki velta almennt út í verð vöru og þjónustu sem ferðamenn kaupa, t.d. áfengisgjaldi, tóbaksgjaldi, gjaldi á rafrettuvökva og nikótínvörur, kolefnisgjaldi bílaleigubíla, hópþingjaldi og farþegaskipa, vörugjöld af ökutækjum, markaðsgjaldi, tryggingagjaldi o.fl.

Einnig er þá ótalið skattframlag ferðamanna í gegn um virðisaukaskattskerfið vegna neyslu þeirra hér á landi, en ef miðað er við að um 60% af neyslu ferðamanna á Íslandi falli til hjá erlendum ferðamönnum og útreikning á skattspori ferðapjónustunnar má leiða að því líkum að erlendir ferðamenn hafi greitt um 48 ma.kr. í virðisaukaskatt árið 2024.

Af ofantöldu er ljóst að þær forsendur sem lagðar eru upp í 2. kafla greinargerðarinnar um upphæð skattgreiðslna og kostnaðarþáttöku ferðamanna í uppbyggingu og viðhaldi innviða standast ekki.

Rammagrein 2: Raunhæft dæmi um skattgreiðslur ferðamanna á 7 náttu ferð um Ísland

Dæmið sýnir þá skatta og opinberu gjöld sem erlendir ferðamenn greiða á ferð um landið. Bandarískt par dvelur á Íslandi í sjö nætur í júlí, leigir bílaleigubíl, fer Gullna hringinn og ekur hringveginn. Párið ferðast um Keflavíkurflugvöll, gistir á hótélum og kaupir afþreyingu og veitingar. Hver liður er tilgreindur sérstaklega, ásamt því hvert greiðslan rennur. Neðst í töflunni er nýja gjaldinu bætt við. Dæmið er nálgun út frá opinberum gögnum og algengri neyslu ferðamanna hér á landi en ekki er um tæmandi yfirlit að ræða.

Liður	Skattur/gjald	Viðtakandi	Forsenda	Kr.
Gisting				
Hótel í uppsveitum Suðurlands	VSK 11%	Ríki	Verð 60.000 kr.	5.867
Hótel í Vík	VSK 11%	Ríki	Verð 45.000 kr.	4.380
Hótel nærri Jökulsárlóni	VSK 11%	Ríki	Verð 55.000 kr.	5.371
Hótel í Múlaþingi	VSK 11%	Ríki	Verð 38.000 kr.	3.686
Hótel við Mývatn	VSK 11%	Ríki	Verð 42.000 kr.	4.083
Hótel á Akureyri	VSK 11%	Ríki	Verð 40.000 kr.	3.885
Hótel í Reykjavík	VSK 11%	Ríki	Verð 42.000 kr.	4.083
7 nætur	Gistináttaskattur	Ríki	800 kr. á herbergi á nótt	5.600
Samtals gisting				36.955
Bílaleigubíll, akstur og bílastæðagjöld				
Bílaleiga, 7 dagar	VSK 24%	Ríki	Verð 210.000 kr.	40.645
Akstur 1.800 km	Kílómetragjald	Ríki	6,95 kr./km	12.510
Eldsneyti	VSK 24%	Ríki	Verð 45.000 kr.	8.710
Eldsneyti, 150 l bensín	Kolefnisgjald	Ríki	24,25 kr./l	3.638
Þingvellir	Bílastæðagjald	Ríki	Fólksbíll	1.000
Skaftafell og Jökulsárlón	Bílastæðagjald	Ríki	Fólksbíll (50% afsl. v. Jökulsárlón)	1.665
Reykjavík	Bílastæðagjald	Sveitarfélag	Áætlað	2.000
Samtals bílaleigubíll, akstur og bílastæðagjöld				70.168
Afþreying				
Bláa lónið	VSK 11%	Ríki	Verð 24.000 kr.	2.378
Zodiac-sigling, Jökulsárlón	VSK 11%	Ríki	Verð 30.000 kr.	2.973

ferðamannastöðum, varaflugvallargjalds og lítinn hluta farþegagjalda farþegaskipa. Aðrar tölur eru miðaðar við erlendra ferðamenn.

Zodiac-sigling, Jökulsárlón	Kolefnisgjald	Ríki	15 l bensín, 2/12 farþega	61
Jarðböðin við Mývatn	VSK 11%	Ríki	Verð 15.000 kr.	1.486
Hvalaskoðun, Húsavík	VSK 11%	Ríki	Verð 24.000 kr.	2.378
Hvalaskoðun, Húsavík	Farþegagjald	Hafnasjóður	221 kr. á farþega	442
Hvalaskoðun, Húsavík	Lesta- og bryggjugjald	Hafnasjóður	60 BT, 2/70 farþega	56
Hvalaskoðun, Húsavík	Kolefnisgjald	Ríki	100 l gasolía, 2/70 farþega	81
Glaumbær og Hallgrímskirkja	Undanþegið VSK	–	Verð 8.000 kr.	0
Samtals afþreying				9.855
Veitingar og verslun				
Kvöldverður, 7 kvöld	VSK 11%	Ríki	Verð 175.000 kr.	17.342
Hádegisverður, kaffi og nesti	VSK 11%	Ríki	Verð 83.000 kr.	8.225
Bjór og vín	Áfengisgjald	Ríki	156,45/142,5 kr. á cl vínanda	7.493
Lopapeysa og minjagripir	VSK 24%	Ríki	Verð 45.000 kr.	8.710
Samtals veitingar og verslun				41.770
Flug (Keflavíkurflugvöllur)				
Brottfararþjónustugjald x2	Flugvallargjald	Isavia	6,69 € (sumar)	1.833
Öryggisgjald við brottför x2	Flugvallargjald	Isavia	1.917 kr.	3.834
Öryggisgjald við komu x2	Flugvallargjald	Isavia	1.917 kr., utan EES	3.834
Flugstöðvargjald x2	Flugvallargjald	Isavia	2.000 kr.	4.000
PRM-gjald x2	Flugvallargjald	Isavia	130 kr.	260
Varaflugvallagjald x2	Varaflugvallagjald	Ríki	200 kr.	400
Samtals flug				14.161
Samtals skattar og gjöld (2026)				172.909
<i>þar af til ríkisins</i>				<i>156.650</i>
<i>þar af til sveitarfélaga og hafnasjóðs</i>				<i>2.498</i>
<i>þar af til Isavia</i>				<i>13.761</i>
Á mann á dag (2 manns, 7 nætur)				12.350
Með náttúru- og innviðagjaldi				
Náttúru- og innviðagjald x2	Nýtt gjald	Ríki	4.500 kr.	9.000
Þingvellir, fellur niður	Bílastæðagjald	Ríki	Fólksbíll	-1.000
Samtals með nýju náttúru- og innviðagjaldi				180.909
Á mann á dag (2 manns, 7 nætur)				12.922

Parið greiðir um 173 þúsund krónur í skatta og gjöld í ferðinni, eða rúmar 12 þúsund krónur á mann á dag. Þar af renna tæplega 157 þúsund krónur til ríkisins. Með náttúru- og innviðagjaldinu bætast 9.000 kr. við, en 1.000 kr. bílastæðagjald á Þingvöllum fellur niður. Álögurnar hækka því um 8.000 kr., eða um 4,6%. Gjaldið fyrir aðgang að þremur áfangastöðum sem parið skoðar á einum degi, er hærri en gistináttaskatturinn fyrir allar sjö næturnar (5.600 kr.).

Skýringar: Hækkanir á gistináttaskatti, kílómetragjaldi og virðisaukaskatti á baðlón árið 2027 eru ekki taldar með. Bílastæðagjöld á áfangastöðum í eigu einkaaðila eru ekki talin með þótt þau geti verið veruleg upphæð á ferð eins og þessari, þar sem þau eru ekki opinber gjöld. Virðisaukaskattur er reiknaður sem hluti af verði með skatti, án Tax Free endurgreiðslu. Skatthlutföll og gjaldskrár gilda árið 2026. Hlutur parsins í gjöldum hvalaskoðunar- og Zodiac-báta miðast við farþegafjölda um borð. Gengi evru er 137 kr. Verð eru áætluð. Áfengisneysla áætluð einn stór bjór og eitt vínglas með hverjum kvöldverði, ein kippa af bjór og ein vínflaska úr ÁTVR. Útreikningar SAF út frá fyrirliggjandi opinberum gögnum og verðum á markaði.

3.2 Útreikningar byggðir á greiningu EFLU virðast ofmeta fjölda erlendra ferðamanna

Í kafla 3.1 var rökstutt að greinargerðin vanmetur verulega þá skatta og gjöld sem ferðamenn greiða. Samtökin gera jafnframt athugasemdir við kostnaðarhlið útreikningsins. Í kafla 2.5 í greinargerð segir að byggt á greiningu EFLU séu að jafnaði um 60 þúsund erlendir ferðamenn verið á landinu árið 2024 og sú tala virðist grunnur síðari útreikninga í kaflanum.

Hefðbundin leið til að áætla hve margir ferðamenn dvelja að jafnaði á landinu á hverjum tíma er að deila í fjölda erlendra ferðamanna með fjölda daga í árinu og margfalda með meðaldvalarlengd. Fram kemur að margfaldað sé með dvalarlengd úr landamærarannsókn Ferðamálastofu sem bendir til þess að þessi aðferð sé notuð. Miðað við fyrirliggjandi opinberar tölur og þá dvalarlengd fæst hins vegar ekki sú niðurstaða að að jafnaði hafi 60 þúsund erlendir ferðamenn hafi verið á landinu á hverjum tíma, heldur er talan nær 45 þúsund. Á sama hátt verður 99 þúsund ferðamanna toppnum sem nefndur er í minnisblaði EFLU ekki náð með fyrirliggjandi opinberum tölum, heldur aðeins rúmlega 84 þúsund.

Heildarfjöldi ferðamanna á landinu 2025 virðist jafnframt vera ofmetinn. Fjöldinn er sagður 2,6 milljónir og þar virðist fjöldi farþega á skemmtiferðaskipum og Norrænu lagður saman við fjölda brottfararfarþega um Keflavíkurflugvöll. Skv. upplýsingum frá Cruise Iceland eru um 150 þúsund skipafarþegar hins vegar svokallaðir skiptifarþegar sem ferðast til og frá Íslandi með flugi og eru því þegar taldir með í brottfarartalningu á Keflavíkurflugvelli. Heildarfjöldinn stemmir því ekki.

Töluverður munur er jafnframt á dvalarlengd samkvæmt landamærarannsókn Ferðamálastofu og þeirri sem fæst út frá skráðum gistinóttum Hagstofunnar, sem er um 4,3 nætur. Gögnin eru ekki að fullu sambærileg, annars vegar er um að ræða svör ferðamanna um dvalarlengd en hins vegar skráðar gistinætur sem ráðast meðal annars af gagnaskilum gistaðnaðs.

Það breytir þó ekki meginatriðinu. Þegar lykiltölur um fjölda ferðamanna fást ekki endurreiknaðir út frá þeim gögnum og forsendum sem vísað er til verður að gera kröfu um að útreikningarnir séu skýrðir áður en þeir eru lagðir til grundvallar kostnaðarmati og nýrri skattlagningu.

Rammagrein 3: Skattframlag erlendra ferðamanna sambærlegt við skattframlag íbúa

Í kafla 2.5 í greinargerð er sagt að ætla megi að skattframlag ferðamanna verði ekki lagt að jöfnu við skattframlag íbúa, þar sem stór hluti útgjalda þeirra falli undir lægra virðisaukaskattsþrep. Hér skal minnt á að virðisaukaskattsþrep á vörur og þjónustu eru hin sömu hvort sem íbúar eða ferðamenn greiða. Þannig eru ferðaþjónustuvörur í lægra skattþrepi hvort sem innlendur eða erlendur ferðamaður greiðir fyrir þær og hið sama gildir um veitingar, matvöru, áfengi og aðra þjónustu í VSK þrepi.

Þar sem í greinargerðinni er sérstaklega ályktað um lægra skattframlag ferðamanna út frá virðisaukaskattsþrepum er eðlilegt að bera hér saman meðal VSK framlag erlends ferðamanns og íbúa á skattgrunnskrá (allir einstaklingar 16 ára og eldri sem eru með fasta búsetu á Íslandi). Þegar skattframlagið er reiknað út frá tekjum af virðisaukaskatti, fjölda í hvorum hóp og dagafjölda á landinu sýnir niðurstaðan að skattframlag erlendra ferðamanna á hvern dvalardag sé að jafnaði sambærilegt við skattframlag íbúa, eða um 3000 kr. fyrir hvern dag.

Forsendur: VSK-tekjur ríkissjóðs 430 ma.kr. samkvæmt fjárlögum 2025. VSK af ferðaþjónustu 80 ma.kr. samkvæmt skattspori ferðaþjónustunnar 2024, þar af 60% (48 ma.kr.) vegna erlendra ferðamanna, í samræmi við hlut þeirra í heildarneyslu ferðamanna á Íslandi. Íbúar: 430 – 48 = 382 ma.kr., deilt á 359.948 einstaklinga á skattgrunnskrá og 365 daga dvöl.

3.3 Útreikningur á 27 ma.kr. hlutdeild ferðamanna í útgjöldum byggir á ófullnægjandi forsendum

Í kafla 2.5 í greinargerð segir að um 27 ma.kr. af um 136 ma.kr. útgjöldum ríkisins til almannajónustu, samgangna, fjarskipta, ferðamála og umhverfismála megi rekja til erlendra ferðamanna. Þessi tala er borin saman við 7 ma.kr. í sérgjöldum og dregin sú ályktun að gjöldin standi „langt að baki“ kostnaðinum.

Útreikningurinn er ekki sýndur, en talan virðist fengin með því að skipta útgjöldunum á milli 57 þúsund ferðamanna og 235.600 manns á vinnumarkaði. Ferðamenn eru þá um 20% „notenda“ og 20% af 136 ma.kr. eru um 27 ma.kr. Slík nálgun segir ekkert um hversu mikinn raunverulegan kostnað hvor hópur skapar. Það að báðir teljist notendur er ekki ástæða til að ætla að ferðamaður valdi sama kostnaði og íbúi, ekki frekar en að allir íbúar valdi sama kostnaði.

Til að meta kostnað ferðamanna þarf að skoða raunverulega notkun þeirra á einstökum þjónustuþáttum og þann viðbótarkostnað sem verður til vegna þeirrar notkunar. Fjöldahlutfall eitt og sér getur ekki sýnt fram á það. Eins og rakið er í kafla 3.1 er jafnframt ekki tekið tillit til nema hluta þeirra skatta og opinberu gjalda sem ferðamenn greiða.

Mikilvægt að forsendur séu skýrar

Í tilfelli kafla 2 í greinargerðinni má færa rök fyrir því að aðrar forsendur ættu að liggja til grundvallar slíkum útreikningum. Útgjöldunum virðist skipt á milli ferðamanna og fólks á vinnumarkaði eingöngu. Einstaklingar á skattgrunnskrá eru 359 þúsund en allir 394 þúsund íbúar landsins nota innviðina. Ef miðað er við alla íbúa er hlutdeild ferðamanna skv. reiknireglu frumvarpsins t.d. um 17-18 ma.kr. en ekki 27 ma.kr. Dæmið sýnir hversu háð niðurstaðan er þeirri forsendu hvaða hópur er lagður til grundvallar samanburðinum.

Samtökin benda á í þessu samhengi að þau hafa lengi lagt áherslu á að gerð verði gangskör að því að Hagstofa Íslands reikni og birt allar töflur Ferðapjónustureikninga (e. Tourism Satellite Accounts), þar á meðal töflu 9 sem sýnir samneyslu í ferðapjónustu og gefur yfirsýn um kostnað hins opinbera við komu ferðamanna, þ.e. neyslu ferðamanna á þjónustu sem ekki er fánleg beint á markaði (e. non-market services). Það er mikilvægt að miðlægur útreikningur út frá alþjóðlegum staðli liggi fyrir varðandi samneyslu sem talin er falla til vegna ferðamanna, einmitt til þess að ekki sé reiknað út frá mismunandi forsendum hverju sinni við mismunandi lagasetningu og ákvarðanatöku stjórnsvalda.

Valda ferðamenn fyrst og fremst kostnaði fyrir samfélagið?

Grunnvandinn við þessa aðferðafræði birtist í þeirri framsetningu sem lesa má úr kafla 2 í greinargerðinni, að ferðamenn valdi samfélaginu fyrst og fremst kostnaði sem þeir taki ekki þátt í að greiða fyrir og íbúar landsins þurfi því að standa einir undir. Slík framsetning er röng eins og sýnt hefur verið fram á hér að ofan. Samtök ferðapjónustunnar gera alvarlegar athugasemdir við að úr greinargerð frumvarpsins megi lesa skilaboð til ferðapjónustufólks um land allt að starf þeirra sé fyrst og fremst byrði á samfélaginu.

Rammagrein 4: Er íslensk ferðapjónusta olnbogabarn eða grundvöllur lífsgæðaaukningar?

Sú mynd sem kafla 2 í greinargerðinni dregur upp af ferðamönnum sem kostnaði sem íslenskir skattgreiðendur þurfi að standa undir er því miður ekki einangrað dæmi. Framsetningin endurspeglar neikvætt viðhorf sem ítrekað birtist í málflutningi stjórnmalamanna og í opinberri umræðu, þar sem ferðapjónustan er fremur sett fram sem vandamál sem þurfi að stýra og skattleggja en sem atvinnugrein sem skapar mikil verðmæti fyrir samfélagið. Orðræða

stjórnmálanna snýst þannig iðulega fremur um ofmetið álag sem fjöldi ferðamanna skapi, t.d. á vegi, náttúru, húsnæðismarkað og samfélag, en síður um staðreyndir um mun fjölbreytilegri orsakir álagsins eða mikilvægi þeirra útflutnings- og skatttekna, starfa og byggðafestu sem greinin skapar.

Þessi pólitíska orðræða leggur fram þá mynd að atvinnugreinin ferðaþjónusta sé einhvers konar olnbogabarn samfélagsins sem valdi vandamálum, álagi og skaða en leggi lítið sem ekkert til samfélagsins á móti.

Staðreyndir og opinber gögn segja hins vegar allt aðra sögu. Ferðaþjónustan er stærsta útflutningsgrein landsins. Árið 2025 skilaði hún samfélaginu 628 ma.kr. í gjaldeyristekjur, eða um 32% af útflutningstekjum þjóðarbúsins, og skattspor greinarinnar var um 200 ma.kr. Í einkennandi greinum hennar störfuðu um 31 þúsund manns, eða um 14% starfandi fólks, og á tíu ára tímabili skapaði greinin helming allra nýrra starfa utan höfuðborgarsvæðisins. Greinin skapar störf og tekjur um allt land og allt árið og stendur í dag undir atvinnu, þjónustu og blómlegu mannlífi í byggðum sem áður áttu erfitt uppdráttar. Hér að ofan hefur verið komið ítarlega inn á skattframlag ferðamanna, en benda má á fleiri [staðreyndir um ferðaþjónustu og erlent starfsfólk, húsnæðismál, lífskjör, verðbólgu ofl.](#) sem fræðast má um á vef SAF

SAF hvetja stjórnmálafólk og stjórnvöld eindregið til að tala um ferðaþjónustu út frá staðreyndum og standa ekki fyrir eða taka undir pólitíska orðræðu sem stillir ferðaþjónustu upp sem hentugum pólitískum blóraböggli fyrir áskoranir sem eiga sér mun flóknari orsakir.

Athugasemdir við aðferðafræði við mat á kostnaði við móttöku ferðamanna

Aðferðin sem notuð er í greinargerðinni gerir ráð fyrir að hver ferðamaður valdi sama kostnaði og hver íbúi í öllum málaflokkunum en stór hluti útgjaldanna er hins vegar fastur og félli til þótt enginn ferðamaður kæmi til landsins. Þá nýta ferðamenn ekki tvö af þremur kostnaðarsömum kerfum landsins, menntakerfi og velferðarkerfi nema að örlitlu leyti og greiða almennt fyrir notkun sína á heilbrigðiskerfinu, eins og kemur fram í greinargerðinni.

Útgjaldagrunnurinn sem dreginn er upp í greinargerðinni er óljós. Ekki er auðvelt að endurskapa 136 ma.kr. út frá skiptingu málefna sviða skv. fjárlögum, þar sem fjárheimildir málefna sviða sem talin eru fram eru samtals um 151 ma.kr. Í málaflokkunum er gert ráð fyrir útgjöldum til verkefna sem tengjast ferðamönnum ekki, t.d. Loftbrú, fangelsismál, fiskveiðieftirlit o.fl. sem væntanlega er dregið frá.

Hér að ofan hefur verið sýnt fram á að útreikningur á þessum 27 ma.kr. kostnaði er algerlega háður forsendum sem lagðar eru til grundvallar og að hann geti verið mun lægri. Jafnvel þótt 27 ma.kr. talan sé látin standa er ljóst að á móti þeim kostnaði greiða ferðamenn ekki aðeins 7 ma.kr. eins og sagt er í greinargerðinni heldur a.m.k. 28 ma.kr. í sértæk gjöld og skatta, eins og fram kemur í kafla 3.3, auk virðisaukaskatts og annarra skatta sem felldir eru inn í verð vöru og þjónustu. Fullyrðing greinargerðarinnar um að gjöld sem erlendir ferðamenn greiða standi langt að baki kostnaði vegna þeirra stenst því ekki.

Samtök ferðaþjónustunnar telja að forsendur greinargerðarinnar um skattgreiðslur ferðamanna og kostnað vegna þeirra séu ekki nægilega studdar. Erlendir ferðamenn greiða mun hærri fjárhæðir í beina skatta og gjöld en þá 7 ma.kr. sem greinargerðin miðar við. Hin reiknaða 27 ma.kr. kostnaðarhlutdeild þeirra byggir á reiknireglu en ekki á miðlægri samneyslutöflu ferðaþjónustureikninga eða mælingu á raunverulegum viðbótarkostnaði vegna ferðamanna.

Þetta skiptir jafnframt máli fyrir EES-réttarlegan rökstuðning frumvarpsins, þar sem réttlæting þeirrar aðgreiningar sem frumvarpið gerir ráð fyrir byggir meðal annars á sjónarmiðum um sanngjarna kostnaðarskiptingu. Að mati samtakanna eru því ekki forsendur til að leggja frumvarpið fram á Alþingi á grundvelli þess kostnaðarmats sem nú liggur fyrir.

4. Hvað verður um tekjurnar af náttúru- og innviðagjaldi?

4.1 Reynsla af fyrri skattlagningu með sambærilegum markmiðum

Í kafla 2.8 í greinargerð er viðurkennt að markmið frumvarpsins skarist „að nokkru leyti“ við markmið laga um gistináttaskatt og innviðagjald. Báðum er ætlað að afla tekna til verkefna tengdum ferðaþjónustu, meðal annars til uppbyggingar og viðhalds innviða og ferðamannastaða. Markmiðsgreinar af þessu tagi tryggja þó ekki einar og sér að tekjurnar skili sér til þeirra verkefna sem þar eru nefnd.

Hér skiptir máli að um er að ræða sama markhóp í gegnum ólíka skattstofna. Ferðamaður sem gistir hér greiðir gistináttaskatt, skemmtiferðaskipafarþegi greiðir innviðagjald og sami ferðamaður getur, ef frumvarpið verður samþykkt og hann fer Gullna hringinn, þurft að greiða náttúru- og innviðagjald. Þegar markmið skattanna skarast með þessum hætti verður að gera ríkari kröfu um að stjórnvöld sýni fram á hvaða sérstöku viðbótarverkefni eða fjármögnunarpörf kalli á þennan nýja skatt umfram þá skatta sem innheimtir eru af ferðamanninum nú þegar.

Tekjur af náttúru- og innviðagjaldi eiga að renna óskiptar í ríkissjóð. Það er síðan í verkahring Alþingis að ákveða við afgreiðslu fjárlaga hverju sinni til hvaða verkefna fjármunum er ráðstafað. Því þarf að liggja fyrir hvernig stjórnvöld hyggjast tryggja að tekjurnar nýtist í samræmi við markmið frumvarpsins og hvort þær eigi að bæta við núverandi fjármögnun eða koma í stað hennar.

Að mati Samtaka ferðaþjónustunnar nægir ekki að vísa til áframhaldandi þarfar fyrir uppbyggingu og viðhald án þess að gera grein fyrir þeim tekjustofnum sem þegar eru til staðar. Sýna þarf hvaða þörf stendur eftir og hvort tekjur af nýju gjaldi eigi að bæta við núverandi framlög eða koma í þeirra stað. Aukin skattheimta tryggir ekki aukið fjármagn til verkefnanna ef önnur framlög lækka á móti. Rökstuðningur fyrir gjaldinu þarf því að ná bæði til tekjuöflunarinnar og þeirrar ráðstöfunar sem á að fylgja henni.

4.2 Ekki verður séð að nýjar tekjur skili sér í auknum fjárveitingum

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2027 er gert ráð fyrir 5 ma.kr. tekjum af gjaldinu á fyrsta gildisári þess. Ef markmiðin ættu að ráða ráðstöfun teknanna mætti því vænta verulegrar hækkunar fjárheimilda til þeirra verkefna sem þar eru nefnd. Þess er hins vegar ekki að merkja í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2027.

Á bls. 8 í greinargerðinni segir:

Heildarútgjöld ríkissjóðs voru um 1.543 milljarðar króna árið 2025 og skiptust þau á 35 málaflokkum. Nokkur þeirra tengjast ferðamönnum með beinum hætti, þar á meðal almannatjónusta, samgöngur, fjarskipti, ferðamál og umhverfismál. Hægt væri að bæta heilbrigðisþjónustu í þennan flokk en almennt er talið að ferðamenn greiði gjald fyrir heilbrigðisþjónustu sérstaklega. Útgjöld ríkisins til þessara málaflokka voru um 136 milljarðar árið 2025, eða tæplega 9% af heildarútgjöldum ríkisins. Með hliðsjón af fjölda erlendra ferðamanna sem dvelja hér á landi að jafnaði

má áætla að um 27 milljarðar af þessum útgjöldum ríkisins megri rekja til innviða og þjónustu sem þeir nýta með beinum hætti.⁵

Áður hefur verið fjallað um veikar forsendur þessa útreiknings. Ekki verður séð af frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2027 að 5 ma.kr. auknar tekjur af náttúru- og innviðagjaldi skili sér í samsvarandi aukningu fjárheimilda til þeirra málefnasviða sem talin eru upp. Samanlagðar fjárheimildir málefnasviðanna Almanna- og réttaröryggi, Samgöngur, Fjarskipti og Ferðamál og Umhverfismál hækka samanlagt um aðeins 72 milljónir króna.⁶ Ekki verður því séð af fjárlagafrumvarpinu hvernig áætlaðar tekjur af gjaldinu eiga að skila sér í aukinni fjármögnun þeirra málefnasviða sem greinargerðin sjálf tengir við kostnað vegna ferðamanna.

Framkvæmdasjóður ferðamannastaða, rannsóknir í ferðaþjónustu og starfsemi Ferðamálastofu falla undir málefnasvið 14 Ferðaþjónusta. Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu hækkar heildarfjárheimild málefnasviðsins úr 2.482,8 m.kr. í fjárlögum 2026 í 2.663,1 m.kr. árið 2027, eða um 180 m.kr. Hluti hækkunarinnar skýrist af verðlagsbreytingum. Hækkunin svarar til um 3,6% af þeim 5 ma.kr. sem gjaldið á að skila á árinu og er auk þess lægri en sá um 350 m.kr. kostnaður sem greinargerð frumvarpsins áætlað að Ferðamálastofa beri af álagningu, innheimtu og eftirliti með gjaldinu (sjá rammagrein 7). Liðurinn Ýmis ferðamál (rannsóknir/markaðsmál) hækkar um 284 m.kr. milli ára en fátt annað í fjárlagafrumvarpi 2027 bendir til þess að fimm milljarða tekjur af náttúru- og innviðagjaldi eigi að renna til þeirra verkefna sem tilgreind eru í markmiðsgrein frumvarpsins.

Mikilvægt að trygging um nýtingu tekna í þágu markmiða liggi fyrir

Samtök ferðaþjónustunnar telja að áður en nýr skattur er réttlættur með fjármögnunarfunda þessara verkefna verði stjórnvöld að gera grein fyrir því hvernig tekjur af gistináttaskatti og innviðagjaldi hafa verið nýttar. Greina þarf hvort vandinn felist í því að tekjurnar séu ekki nægar eða því að tekjum hafi ekki verið ráðstafað til verkefnanna. Hafi núverandi skatttekjum verið varið til annarra verkefna er ekki fullnægjandi að vísa til fjárskorts án þess að gera jafnframt grein fyrir þeim ákvörðunum. Nýr skattur með sambærileg markmið leysir ekki þann vanda nema ráðstöfun teknanna fylgi.

Fjárlög eru áætlun um tekjur og útgjöld ríkisins á árinu 2027 og þar er þegar gert ráð fyrir 5 ma.kr. tekjum af náttúru- og innviðagjaldi. Ef hægt er að færa tekjur af sköttum sem ekki hafa verið lagðir á til bókar í fjárlögum á þann hátt hlýtur það sama að gilda um auknar fjárheimildir skv. markmiðum og tilgangi væntanlegrar lagasetningar. Því verður ekki önnur ályktun dregin af fjárlögum fyrir árið 2027 að áætluðum fimm milljarða tekjum af náttúru- og innviðagjaldi hafi þegar verið ráðstafað að nær öllu leyti til annara verkefna og málefnasviða en talin eru fram í markmiðum og greinargerð frumvarpsins. Sýna verður fram á hvaða viðbótarfjármagn fylgi gjaldinu og hvernig það bæti úr þeim fjármögnunarfunda sem er notaður til að réttlæta nýjan skatt.

Tekjur af náttúru- og innviðagjaldi renna óskiptar í ríkissjóð og ekki verður séð af fjárlagafrumvarpi 2027 að áætlaðar 5 ma.kr. tekjur af gjaldinu skili sér í samsvarandi aukningu fjárheimilda til þeirra verkefna sem gjaldtakan er meðal annars réttlætt með. Verði frumvarpið lagt fram þarf því að liggja skýrt fyrir hvernig tryggt verði að tekjurnar nýtist í samræmi við markmið frumvarpsins og feli í sér raunverulega viðbótarfjármögnun þeirra verkefna.

⁵ <https://samradapi.island.is/api/Documents/9ec2d192-9cb6-f111-9bdf-005056bcce7e>

⁶ Hækkunir á framlögum til sumra þessara málefnasviða nettast út á móti lækkunum á framlögum til annarra. Þar sem greinargerðin nálgast málefnasviðin sem heild er sama aðferð viðhöfð hér.

SAF gera því kröfu um að verði frumvarpið lagt fram á Alþingi liggi fyrst skýrt fyrir hvernig stjórnvöld hygðast tryggja að tekjurnar skili sér til verkefnanna sem tilgreind eru í 1.gr. frumvarpsins strax á árinu 2027 og til framtíðar.

5. Getur náttúru- og innviðagjald talist markviss álagsstýring?

5.1 Forsendur þess að gjaldtaka geti talist markviss álagsstýring

Samtök ferðaþjónustunnar hafa á undanförunum árum unnið að mótun sameiginlegrar sýnar á álagsstýringu á fjölsóttum ferðamannastöðum í samstarfi við Ferðamálastofu, Náttúruverndarstofnun, Þjóðgarða og fleiri hagaðila. Niðurstöður þeirrar vinnu, ásamt lærdómi frá öðrum löndum, eru teknar saman í skýrslu SAF, [Álagsstýring á fjölsóttum ferðamannastöðum – Reynsla, lærdómur og tillögur að næstu skrefum](#) (október 2026).⁷

Álagsstýring snýst um að stýra nýtingu áfangastaðar út frá aðstæðum á hverjum stað og þeim markmiðum sem þar hafa verið sett. Til þess má beita ólíkum aðgerðum sem geta til dæmis haft áhrif á fjölda gesta, hvenær þeir koma, hvernig þeir dreifast um svæðið eða hvernig það er nýtt. Gjaldtaka getur verið ein slík aðgerð, en hvort hún telst til álagsstýringar ræðst af því hvernig hún er útfærð og hvaða áhrifum henni er ætlað að ná.

Álagsstýring hefst á greiningu vandans

Reynsla hér á land og erlendis frá sýnir að fyrst þarf að greina hvaða álag er til staðar, hvar og hvenær það myndast og hverju eigi að breyta. Að því loknu er hægt að meta hvaða aðgerð eða samsetning aðgerða hentar best, s.s. innviðauppbýgging, upplýsingagjöf, flæðisstýring, bókunarkerfi, takmarkanir á aðgangi eða gjaldtaka.

Í skýrslu SAF er álagsstýring sett fram sem ferli sem í sinni einföldustu mynd byggist á fjórum þáttum: ákvörðunartöku, áætlanagerð, framkvæmd og eftirfylgni. Fyrst þarf að liggja fyrir á hvaða grundvelli nýting svæðisins byggist og hver framtíðarsýn umsjónaraðila er. Þá þarf að afla gagna um áfangastaðinn, ástand náttúru og þá nýtingu sem þegar er til staðar. Á þeim grunni er mótuð nýtingaráætlun í samráði við helstu hagaðila, meðal annars um aðgengi og umfang nýtingar.

Það er síðan á grundvelli þeirrar vinnu sem tekin er ákvörðun um hvort þörf sé á aðgerðum til álagsstýringar og hvaða aðgerðir henta. Innleiðing þeirra þarf að vera fyrirsjáanleg fyrir þá sem málið varðar. Að lokum þarf að fylgjast með árangrinum, endurmeta gögn og breyta nýtingaráætlun eða aðgerðum ef tilefni er til.

Gjaldtaka sem álagstýring þarf að byggja á greiningu

Þegar gjaldtaka er lögð til sem hluti af álagsstýringu þarf því að vera hægt að rekja hana til þessa ferlis. Fyrir þarf að liggja hvaða álag er til staðar, hvaða markmiðum eigi að ná og á hvaða gögnum ákvörðun um gjaldtöku byggist. Jafnframt þarf að liggja fyrir með hvaða hætti gjaldtökunni er ætlað að hafa áhrif á nýtingu viðkomandi áfangastaðar og hvernig þau áhrif verða metin.

Með hliðsjón af þessu þarf að skoða hvort náttúru- og innviðagjaldið, eins og það er útfært í frumvarpinu, uppfylli þessi skilyrði og geti þannig talist hluti af markvissri álagsstýringu.

7

<https://saf.is/2026/10/06/ny-skyrsla-saf-alagsstyrim-tharf-ad-byggja-a-gognum-samradi-og-stadbundnum-lausnum/>

5.2 Náttúru- og innviðagjald er ekki markviss álagsstýring

Ekki liggur fyrir staðbundin greining á álagi

Við lestur greinargerðar má greina að náttúru- og innviðagjaldi sé ætlað að vera álagsstýring fyrir þá þrjá staði sem tilgreindir eru sérstaklega í frumvarpsdrögum. Álagsstýring er þó ekki tilgreind meðal markmiða laganna samkvæmt 1. gr. Þá verður ekki séð af greinargerðinni að skilgreint hafi verið með skýrum hætti hvaða álagi á hverjum hinna þriggja gjaldskyldu staða gjaldinu sé ætlað að stýra, hvar og hvenær það álag myndast eða hvaða breytingu á nýtingu staðanna gjaldtökunni sé ætlað að ná fram.

Ekki verður heldur séð að greining á aðstæðum hvers staðar hafi legið til grundvallar því að gjaldtaka var valin sem aðgerð. Ekki er sýnt fram á hvernig álag er mismunandi milli staðanna þriggja, hvenær það myndast eða hverju þurfi að breyta í nýtingu hvers þeirra. Þá er heldur ekki sýnt fram á hvort og að hvaða marki núverandi aðferðir við stjórnun álags á stöðunum séu ófullnægjandi og hvers vegna þörf sé á nýrri aðgerð í formi gjaldtöku.

Árstíðarbundin verðmunur er ekki studdur af mati á áhrifum

Sú útfærsla gjaldsins sem helst má tengja álagsstýringu er mismunandi gjald eftir árstíð. Gjaldið er 3.000 kr., frá 1. nóvember til 31. maí en 4.500 kr. aðra mánuði ársins. Því er ætlað að „draga úr álagi á gjaldskyldum svæðum á háannatíma“ (3. kafli og skýringar við 3. gr.). Ekki er hins vegar sýnt fram á með hvaða hætti 1.500 kr. munur á gjaldinu eigi að hafa áhrif á tímasetningu heimsókna eða stuðla að færslu eftirspurnar frá háönn yfir á lágönn. Ekki verður heldur séð að lagt hafi verið mat á hversu mikill verðmunur þurfi að vera til að ná þeim áhrifum sem stefnt er að.

Gjaldið stýrir ekki hvar eða hvernær ferðamenn heimsækja staðina

Skirteinið gildir í 12 mánuði og veitir aðgang að öllum þremur gjaldskyldu svæðunum. Þegar gjaldið hefur verið greitt hefur ferðamaður því engan frekari kostnað af viðbótarheimsókn á sama stað eða heimsókn á hina gjaldskyldu staðina að undanskildum bílastæðagjöldum einkaaðila við Geysi og Gullfoss. Gjaldið breytist heldur ekki eftir tíma dags, fjölda gesta eða álagi á hverjum stað. Í gjaldinu sjálfu felst því enginn verðhvatil til að dreifa heimsóknum innan dags eða milli gjaldskyldu staðanna eftir því hvar og hvenær álagið er mest.

Tening við aðrar aðgerðir og eftirfylgni er óljós

Álagsstýring getur byggst á fjölbreyttum aðgerðum eftir aðstæðum á hverjum stað, svo sem uppbyggingu innviða, upplýsingagjöf og flæðisstýringu, bókunarkerfum, takmörkunum á aðgangi eða breytilegri gjaldtöku. Í frumvarpinu er ekki fjallað um hvernig náttúru- og innviðagjaldið eigi að vinna með öðrum slíkum aðgerðum á stöðunum þremur eða hvaða hlutverki gjaldið eigi að gegna í heildstæðri stjórnun þeirra.

Eftirfylgni er jafnframt mikilvægur hluti álagsstýringar. Til að meta hvort aðgerð virkar þarf fyrirfram að vera ljóst hverju hún á að skila og hvernig það verður mælt. Hvorki í frumvarpinu né greinargerð þess verður séð hvernig fylgjast eigi með áhrifum gjaldsins á álag á stöðunum eða eftir hvaða mælikvörðum meta eigi árangurinn.

Fjármögnun innviða er ekki það sama og álagstýring

Þá vekur athygli að í greinargerð frumvarpsins kemur fram að gjaldinu sé „ekki ætlað að endurspegla sérstaklega kostnað eða álag sem leiðir af einstakri heimsókn á þá staði“. Það vekur spurningar um

tengsl gjaldsins við það álag sem því er ætlað að stýra. Ef gjaldtakan á að gegna hlutverki í álagsstýringu þarf að vera ljóst hvaða áhrifum hún á að ná og hvernig útfærsla hennar styður við þau.

Í kafla 2.1 í greinargerð frumvarpsins er bent á að uppbygging innviða geti „bætt aðgengi, aukið aðdráttarafl og þar með aukið aðsókn og álag á viðkvæm svæði“. Þetta undirstrikar að fjármögnun og uppbygging innviða er ekki í sjálfu sér álagsstýring. Ef gjaldtökunni er jafnframt ætlað að stuðla að álagsstýringu þarf að vera skýrt hvaða áhrifum gjaldtakan sjálf á að ná og hvernig þeim áhrifum verður fylgt eftir.

Að mati Samtaka ferðapjónustunnar hefur ekki verið sýnt fram á að náttúru- og innviðagjaldið, eins og það er útfært í frumvarpinu, sé markviss aðgerð til álagsstýringar. Ekki er með skýrum hætti skilgreint hvaða álagi gjaldinu er ætlað að stýra á hverjum stað, hvaða gögn liggja að baki vali á gjaldtöku sem aðgerð, með hvaða hætti útfærsla gjaldsins eigi að hafa áhrif á nýtingu staðanna eða hvernig meta eigi hvort tilætluðum áhrifum hafi verið náð.

Gjaldið kann að afla tekna sem nýta má til uppbyggingar innviða eða annarra aðgerða sem draga úr áhrifum álags. Það er hins vegar ekki það sama og að gjaldtakan sjálf sé markviss álagsstýringar aðgerð. Eins og frumvarpið er lagt fram verður því fyrst og fremst séð að gjaldinu sé ætlað að afla tekna fyrir ríkissjóð, en ekki hefur verið sýnt fram á hvernig það eigi sjálft að virka sem aðgerð til álagsstýringar eða með hvaða hætti tekjunum skuli beint til slíkra verkefna.

Þýðing fyrir EES-réttarlegan rökstuðning frumvarpsins

Þessi niðurstaða hefur einnig þýðingu í ljósi þeirrar EES-réttarlegu umfjöllunar sem fram kemur í greinargerð frumvarpsins. Þar er sérstaklega tekið fram að náttúruvernd og álagsstýring, í því skyni að stuðla að jafnari dreifingu ferðamanna, séu meðal þeirra markmiða sem búa að baki gjaldinu og geti talist brýnir almannahagsmunir. Jafnframt kemur fram að þessi markmið nægi ekki ein og sér til að réttlæta þá aðgreiningu á gjaldskyldu sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Þótt hinn EES-réttarlegi rökstuðningur frumvarpsins byggist því einnig á öðrum sjónarmiðum breytir það ekki þeirri grundvallarspurningu hvort gjaldtakan sé í reynd til þess fallin að stuðla að þeirri álagsstýringu og jafnari dreifingu ferðamanna sem sérstaklega er tilgreind meðal markmiða hennar. Eins og rakið er hér að framan hefur að mati SAF ekki verið sýnt fram á hvernig útfærsla gjaldsins á að ná þeim áhrifum.

Samtök ferðapjónustunnar leggja áherslu á að greina þurfi á milli fjármögnunar innviða og álagsstýringar. Gjaldtaka getur verið hluti af álagsstýringu, en þá þarf hún að byggja á skilgreindu vandamáli, gögnum um nýtingu og álag og skýrum markmiðum um þau áhrif sem henni er ætlað að ná. Að mati samtakanna hefur ekki verið sýnt fram á að náttúru- og innviðagjaldið, eins og það er útfært í frumvarpinu, uppfylli þessi skilyrði. Ekki eru því forsendur til að vísa til álagsstýringar sem rökstuðnings fyrir gjaldtökunni.

6. Samræmi við EES-samninginn

Samtök ferðapjónustunnar telja töluverðar líkur á að gjaldskylda frumvarpsins, sem miðast við skattalega heimilisfesti, standist ekki skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum.

6.1 Almennt

Samkvæmt frumvarpinu greiða einstaklingar sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi allt að 4.500 kr. fyrir aðgang að Þingvöllum, Geysi og Gullfossi, en einstaklingar með skattalega heimilisfesti

hér á landi eru undanþegnir gjaldinu. Ferðamenn sem kaupa eða nýta þjónustu í öðru EES-ríki falla undir vernd 36. gr. EES-samningsins. Jafnframt kemur til skoðunar 4. gr. EES-samningsins um bann við mismunun á grundvelli ríkisfangs. Þótt gjaldskyldan byggist formlega á skattalegri heimilisfesti en ekki ríkisfangi getur slík aðgreining falið í sér óbeina mismunun, þar sem hún leggst í reynd fyrst og fremst á ríkisborgara annarra EES-ríkja.

Greinargerðin gerir ráð fyrir að þessi aðgreining þurfi sérstaka réttlætingu. Þar er einnig viðurkennt að markmið um náttúruvernd og álagsskýringu nægi ekki ein og sér til að réttlæta mismununina. Rökstuðningur fyrir aðgreiningunni byggir því jafnframt að verulegu leyti á því sjónarmiði að íbúar hafi þegar tekið þátt í kostnaði við innviði og þjónustu með almennum sköttum og að erlendir ferðamenn eigi að greiða sanngjarna hlutdeild. Sú röksemd stenst ekki að mati samtakanna, annars vegar í ljósi þess sem að ofan er rakið varðandi skattgreiðslur ferðamanna, hins vegar í ljósi dómaframkvæmdar eins og rakið er hér á eftir.

Skortur á beinum tengslum milli gjaldtökkunnar og þess sem greitt er fyrir

Við mat á röksemdum frumvarpsins um sanngjarna kostnaðarskiptingu skiptir máli hvort tengsl séu milli þess sem stofnar gjaldskyldu og þess kostnaðar sem gjaldinu er ætlað að mæta. Slík tengsl verða ekki skýrlega séð í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Gjaldskyldan stofnast eingöngu við heimsókn á þrjá afmarkaða ferðamannastaði, Þingvelli, Gullfoss og Geysi. Rökstuðningur frumvarpsins byggir hins vegar að verulegu leyti á almennum kostnaði vegna ferðamanna um land allt, meðal annars vegna samgangna, fjarskipta, almannaðjónustu og umhverfismála. Á þeim grunni er áætlað að um 27 ma.kr. af útgjöldum ríkisins megi rekja til innviða og þjónustu sem erlendir ferðamenn nýta. Tekjurnar af gjaldinu eiga jafnframt að renna óskiptar í ríkissjóð og eru ekki bundnar við uppbyggingu, rekstur eða vernd þeirra þriggja staða þar sem gjaldskyldan stofnast.

Þetta ósamræmi kemur sérstaklega skýrt fram í greinargerð frumvarpsins þar sem tekið er fram að gjaldinu sé ekki ætlað að endurspegla sérstaklega kostnað eða álag sem leiðir af einstakri heimsókn á hina gjaldskyldu staði. Gjaldskyldan er því tengd heimsókn á tiltekna staði, án þess að fjárhæð gjaldsins eða ráðstöfun teknanna sé tengd kostnaði eða álagi vegna heimsóknarinnar sjálfrar.

Afleiðingin er sú að tveir erlendir ferðamenn geta dvalið jafn lengi á Íslandi, ekið sambærilega vegalengd og nýtt sömu opinberu innviði og þjónustu, en aðeins sá sem heimsækir einn hinna þriggja staða greiðir náttúru- og innviðagjaldið. Sá sem ferðast annars staðar um landið og heimsækir t.d. Jökulsárlón, Mývatn eða Dettifoss greiðir ekki gjaldið, þótt sá ferðamaður nýti jafnframt opinbera innviði og þjónustu sem vísað er til við réttlætingu gjaldsins. Það sem ræður gjaldskyldunni er því ekki sá kostnaður sem stjórnvöld telja leiða af dvöl ferðamanna á Íslandi, heldur það eitt hvort viðkomandi heimsækir tiltekinn stað í Bláskógabyggð.

Samtök ferðaðjónustunnar telja að þetta veiki röksemdir frumvarpsins um sanngjarna kostnaðarskiptingu. Ef gjaldinu er ætlað að tryggja að erlendir ferðamenn taki þátt í almennum kostnaði sem hlýst af veru þeirra og nýtingu innviða um land allt þarf að skýra hvers vegna gjaldskyldan er bundin við heimsókn á þrjá staði í einu sveitarfélagi. Ef gjaldinu er hins vegar ætlað að standa undir kostnaði og álagi á þessum þremur stöðum þarf að liggja fyrir skýr tenging milli fjárhæðar gjaldsins, kostnaðar á stöðunum og ráðstöfunar teknanna. Hvorugt liggur fyrir í frumvarpinu.

6.2 Dæmi um gjaldtöku innan EES svæðisins ekki sambærileg við náttúru- og innviðagjald

Í greinargerð með frumvarpinu eru nefnd nokkur dæmi um svæði eða borgir innan EES svæðisins þar sem gjald sé tekið af ferðamönnum og dæmin talin styðja útfærslu náttúru- og innviðagjalds.

Gjald sem lagt er á ferðamenn í Feneyjum (Contributo di Accesso) er þar t.d. nefnt sem slíkt dæmi. Gjaldið nær til dagsferðamanna sem heimsækja gömlu borgina í Feneyjum á tilteknum tímum. Íbúar Feneyja og Veneto héraðs eru undanþegnir gjaldinu en þar sem gjaldinu er aðeins ætlað að ná til dagsferðamanna eru gestir sem greiða fyrir gistingu (og greiða gistináttaskatt) í borginni einnig undanþegnir því. Aðrir íbúar Ítalíu, til heimilis utan Veneto héraðs, eru því gjaldskyldir gerist þeir dagsferðamenn í Feneyjum. Tekjur af gjaldinu renna í borgarsjóð Feneyja en ekki til Ítalska ríkisins.⁸

Í greinargerðinni eru einnig nefnd dæmi um gjaldtöku á Madeira og í Dubrovnik þar sem íbúar eru undanskildir gjaldtöku. Í báðum tilfellum er um að ræða undanþágu sem gildir aðeins um íbúa viðkomandi svæðis eða sveitarfélags. Íbúar Madeira eyju eru undanskildir gjaldi fyrir aðgang að náttúrugönguleiðum á eyjunni en aðrir íbúar Portúgal eru gjaldskyldir. Tekjur af gjaldinu renna til Verndarstofnunar skóga og náttúrusvæða á Madeira en ekki til ríkisins.⁹ Á sama hátt eru íbúar Dubrovnik-Neretva sýslu þannig undanskildir gjaldi fyrir að ganga borgarmúra gömlu borgarinnar í Dubrovnik en aðrir íbúar Króatíu eru gjaldskyldir. Tekjur af gjaldinu skiptast milli Dubrovnik borgar og óháðra félagasamtaka sem halda við menningararfleifð á svæðinu en renna ekki til ríkisins.¹⁰

Útfærsla gjaldanna í þessum þremur dæmum sem nefnd eru í greinargerðinni, í Feneyjum, á Madeira og í Dubrovnik, jafngildir því að á Íslandi væru íbúar Bláskógarbyggðar undanþegnir náttúru- og innviðagjaldi en aðrir íbúar Íslands væru gjaldskyldir ásamt öðrum ferðamönnum. Tekjur af gjaldinu rynnu svo í sveitarsjóð Bláskógabyggðar.

Ekkert þessara dæma er því sambærilegt við aðgreiningu náttúru- og innviðagjalds milli erlendra ferðamanna (e. non-residents) og íbúa með skattalega heimilisfesti á Íslandi (e. residents) eða hvað nýtingu teknanna varðar. Dæmin sýna því ekki fram á sambærilega útfærslu þar sem allir einstaklingar með skattalega heimilisfesti í viðkomandi ríki eru undanþegnir gjaldinu en aðrir gjaldskyldir.

6.3 Réttlæting mismununar, brýnir almannahagsmunir, hæfi og meðalhóf

Þar sem gjaldskyldan samkvæmt frumvarpinu ræðst af skattalegri heimilisfesti og telst almennt fela í sér óbeina mismunun gagnvart borgurum annarra EES-ríkja þarf að sýna fram á að sú aðgreining standist þær kröfur sem EES-réttur gerir til réttlætningar slíkrar mismununar. Samkvæmt dómaframkvæmd Evrópudómstólsins þarf ráðstöfun af þessu tagi að byggjast á lögmætu markmiði sem getur réttlætt mismunandi meðferð, vera til þess fallin að ná því markmiði og ganga ekki lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði. Við mat á hæfi er jafnframt litið til þess hvort markmiðinu sé fylgt eftir með samræmdum og kerfisbundnum hætti. Dómaframkvæmdin gerir þannig kröfu um meira en almenna tilvísun til lögmætra og æskilegra markmiða. Sýna þarf fram á að sú tiltekna útfærsla sem valin er sé til þess fallin að ná markmiðinu og að markmiðinu verði ekki náð með vægari úrræðum sem fela í sér minni takmörkun eða mismunun.

⁸ <https://cda.ve.it/en/faq>

⁹ <https://ifcn.madeira.gov.pt/en/atividades-de-natureza/percursos-pedestres-recomendados/faq-s-taxas-percursos-pedestres-classificados.html>

¹⁰ <https://citywallsdubrovnik.hr/the-city-walls/>

Brýnir almannahagsmunir

Í greinargerð frumvarpsins er vísað til nokkurra ólíkra sjónarmiða, meðal annars náttúruverndar, álagsstýringar og sanngjarnrar þátttöku ferðamanna í kostnaði við opinbera innviði. Greinargerðin viðurkennir jafnframt að náttúruvernd og álagsstýring ein og sér nægi ekki til að réttlæta þann greinarmun sem frumvarpið gerir eftir skattalegri heimilisfesti. Rökstuðningurinn hvílir því að verulegu leyti á þeirri forsendu að einstaklingar með skattalega heimilisfesti hér á landi hafi þegar tekið þátt í fjármögnun innviða með almennum skattgreiðslum en erlendir ferðamenn ekki með sama hætti.

Sú röksemd á sér þó skýr takmörk í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins.

Í máli C-388/01, *Framkvæmdastjórnin gegn Ítalíu*, hafnaði Evrópudómstóllinn því að hagstæðari aðgangskjör heimamanna að söfnum og menningarstöðum yrðu réttlætt með því að þeir hefðu þegar tekið þátt í fjármögnun þeirra með almennum skattgreiðslum. Dómstóllinn taldi að ekki væru nægilega bein tengsl milli skattgreiðslnanna og þeirrar ívilnunar sem veitt var.¹¹

Í máli C-45/93, *Framkvæmdastjórnin gegn Spáni*, taldi Evrópudómstóllinn óheimilt að spænskir ríkisborgarar og útlendingar búsettir á Spáni nytu ókeypis aðgangs að ríkissöfnum en ferðamenn frá öðrum aðildarríkjum þyrftu að greiða. Dómurinn staðfestir að ferðamenn njóta verndar reglna um þjónustufrelsi og að mismunandi aðgangskjör eftir ríkisfangi eða búsetu geta falið í sér óheimila mismunun.¹²

Sérstaka þýðingu hefur einnig mál C-169/08, *Sardiníumálið*, þar sem skattaleg heimilisfesta réð því hvort sérstakur svæðisskattur lagðist á viðkomu einkaflugvéla og skemmtibáta á Sardiníu. Dómstóllinn taldi að íbúar og aðrir væru í sambærilegri stöðu gagnvart markmiði skattsins, enda væru umhverfisáhrif notkunarinnar óháð skattalegri heimilisfesti. Jafnframt var ekki fallist á að almennar skattgreiðslur íbúa gætu réttlætt undanþágu þeirra, þar sem þær greiðslur voru ekki af sama toga og þjónuðu ekki sama sérstaka markmiði og gjaldið. Málið sýnir þannig að hvorki umhverfissjónarmið né almenn tilvísun til skattgreiðslna íbúa réttlæta sjálfkrafa mismunandi gjaldtöku eftir skattalegri heimilisfesti. Meta verður hvort hóparnir séu í sambærilegri stöðu gagnvart markmiði gjaldsins og hvort bein tengsl séu milli þeirrar byrði sem íbúar bera og undanþágunnar sem þeim er veitt.¹³

Hæfi ráðstöfunarinnar

Jafnvel þótt fallist sé á að náttúruvernd, álagsstýring eða sanngjörn kostnaðarskipting geti í tilteknu samhengi talist lögmæt almannahagsmunamarkmið þarf að sýna fram á að náttúru- og innviðagjaldið, eins og það er útfært, sé raunverulega til þess fallið að ná þeim markmiðum.

Þar vakna verulegar spurningar. Ef markmiðið er náttúruvernd eða álagsstýring á Þingvöllum, við Geysi og Gullfoss er álag á staðina óháð skattalegri heimilisfesti þess sem heimsækir þá. Slit á göngustígum, álag á gróður, notkun salerna og annarra innviða ræðst af fjölda og hegðun gesta en ekki því hvar þeir eru skattalega heimilisfastir. Undanþága allra með skattalega heimilisfesti hér á landi hefur því ekki augljós tengsl við það markmið að draga úr álagi eða vernda staðina.

Sama vandamál birtist varðandi kostnaðarrökin. Gjaldskyldan stofnast eingöngu við heimsókn á þrjá staði í Bláskógabyggð, en rökstuðningurinn vísar að verulegu leyti til almenns kostnaðar vegna samgangna, fjarskipta, almannaðjónustu og umhverfismála um land allt. Frumvarpið tekur jafnframt

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0388>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0045>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0169>

sérstaklega fram að gjaldinu sé ekki ætlað að endurspegla kostnað eða álag sem leiðir af einstakri heimsókn á hina gjaldskyldu staði. Tengsl skattstofnsins við hið yfirlýsta markmið eru því veik.

Í máli C-591/17, *Austurríki gegn Þýskalandi*, leit Evrópudómstóllinn til raunverulegra efnahagslegra áhrifa kerfisins en ekki aðeins formlegrar útfærslu þess. Þar var innviðagjald formlega lagt á alla notendur, en eigendur ökutækja sem skráð voru í Þýskalandi fengu samsvarandi lækkun bifreiðaskatts. Afleiðingin var sú að efnahagsleg byrði gjaldsins hvíldi í reynd á eigendum og ökumönnum ökutækja sem skráð voru í öðrum ríkjum. Dómstóllinn taldi ekki sýnt fram á að tilvísun til umhverfisverndar eða markmið um breytta fjármögnun innviða gætu, miðað við þessa útfærslu kerfisins, réttlætt þá mismunun sem af því leiddi. Dómurinn undirstrikar þannig að við mat á mismunun verður að horfa til raunverulegra efnahagslegra áhrifa kerfisins í heild en ekki aðeins formlegrar útfærslu gjaldskyldunnar.¹⁴

Nauðsyn og meðalhóf

Jafnvel þótt ráðstöfun teljist til þess fallin að ná lögmætu markmiði verður jafnframt að sýna fram á að hún gangi ekki lengra en nauðsynlegt er. Þar skiptir máli hvort unnt sé að ná sama markmiði með úrræðum sem fela í sér minni mismunun.

Sama krafa um nauðsyn kemur fram í dómi EFTA-dómstólsins í máli E-1/03, *Eftirlitsstofnun EFTA (ESA gegn Íslandi)*.¹⁵ Þar taldi EFTA-dómstóllinn að mun hærri farþegaskattur á flug frá Íslandi til annarra EES-ríkja en á innanlandsflug fæli í sér óheimila takmörkun á þjónustufrelsi samkvæmt 36. gr. EES-samningsins. Málið sýnir að mismunandi skattlagning þjónustu innanlands og yfir landamæri þarf að standast kröfur EES-réttar um hlutlæga réttlætingu og meðalhóf.

Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og EFTA-dómstólsins setur þannig skýr skilyrði fyrir því að mismunandi meðferð sem takmarkar réttindi samkvæmt EES-samningnum verði réttlætt. Þegar aðgreining byggist á búsetu eða skattalegri heimilisfesti þarf sérstaklega að sýna fram á að hún sé nauðsynleg til að ná því markmiði sem að er stefnt og að sama markmiði verði ekki náð með minna íþyngjandi eða minna mismunandi úrræðum.

Í þessu tilviki eru þegar fyrir hendi ýmis gjaldtökukerfi sem þjóna sömu eða sambærilegum markmiðum. Þar má meðal annars nefna bílastæða- og þjónustugjöld á ferðamannastöðum sem byggja á raunverulegri notkun á viðkomandi stað eða þjónustu og leggjast á notendur óháð skattalegri heimilisfesti. Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að slík gjaldtaka verði að felld niður á þeim stöðum sem falla undir nýja gjaldið. Við mat á nauðsyn og meðalhófi skiptir því máli hvort kannað hafi verið hvort markmiðum frumvarpsins verði náð með slíkri búsetuhlutlausri gjaldtöku eða öðrum úrræðum sem fela í sér minni mismunun.

Ekki verður séð af greinargerðinni að fram hafi farið fullnægjandi mat á því hvort sömu markmiðum mætti ná með breytingum á þeim kerfum sem þegar eru til staðar eða með almennu, búsetuhlutlausu gjaldi sem byggðist á raunverulegri notkun. Slíkt mat er sérstaklega mikilvægt þar sem náttúru- og innviðagjaldið leggst með fullum þunga á alla sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi, óháð lengd dvalar, nýtingu þeirra á opinberum innviðum eða þeim sköttum og gjöldum sem þeir greiða þegar. Á sama tíma eru allir einstaklingar með skattalega heimilisfesti hér á landi undanþegnir gjaldinu, óháð því hversu mikið þeir nýta sömu staði.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0591>

¹⁵ <https://eftacourt.int/download/1-03-judgment/?wpdmdl=1756>

Að mati Samtaka ferðapjónustunnar hefur því ekki verið sýnt fram á með fullnægjandi hætti að sú mismunun sem frumvarpið felur í sér sé nauðsynleg og samræmist meðalhófi. Það nægir ekki að markmið frumvarpsins geti almennt talist lögmæt. Stjórnvöld þurfa einnig að sýna fram á að sú tiltekna útfærsla sem valin er sé til þess fallin að ná markmiðunum og að ekki sé unnt að ná sama árangri með vægari úrræðum sem fela í sér minni mismunun.

6.4 Fyrri afstaða ríkisins og álit ADVEL

Við fyrri umfjöllun um gjaldtöku af ferðamönnum var gengið út frá annarri niðurstöðu um áhrif EES-samningsins. Í greinargerð með frumvarpi um náttúrupassa sem lagt var fram árið 2014 (144. löggjafarþing, þskj. 699) kemur fram að aflað hafi verið lögfræðialits um hvort unnt væri að undanþiggja Íslendinga gjaldinu. Niðurstaðan var sú að „í ljósi skuldbindinga Íslands vegna EES-samningsins [yrði] mjög erfitt að rökstyðja það að Íslendingar þyrftu ekki að greiða gjald“. Frumvarpið byggði því á því að bæði innlendir og erlendir ferðamenn greiddu gjaldið.

Sú afstaða er sérstaklega athyglisverð í ljósi þess að síðari dómaframkvæmd hefur ekki gefið tilefni til að ætla að svigrúm ríkja til slíkrar mismununar hafi aukist. Þvert á móti lagði Evrópuðómstóllinn í máli C-591/17, *Austurríki gegn Þýskalandi*, áherslu á raunverulega efnahagslega byrði gjaltdökukerfis og hafnaði fyrirkomulagi sem leiddi til þess að erlendir notendur báru í reynd gjaldið þótt það væri formlega lagt á alla. Greinargerð núverandi frumvarps skýrir ekki hvað hafi breyst frá fyrri afstöðu ríkisins þannig að nú sé talið unnt að byggja gjaldskylduna beinlínis á skattalegri heimilisfesti.

Í greinargerð núverandi frumvarps er meðal annars vísað til minnisblaðs ADVEL frá september 2025. Mikilvægt er þó að líta til þess hvaða álitaefni og útfærsla lágu til grundvallar því mati. Samkvæmt verkbeiðninni sem minnisblaðið byggði á var gert ráð fyrir gjaldtöku á öllum ferðamannastöðum í eigu ríkisins og að tillögur yrðu gerðar um fjárveitingar sem tengdust tekjum gjaldsins og nýttust meðal annars til verndar, viðhalds og uppbyggingar á viðkomandi svæðum. Sú útfærsla er ekki sú sama og nú liggur fyrir, þar sem gjaldskyldan er bundin við þrjá staði en tekjurnar renna í ríkissjóð og gjaldið er jafnframt réttlætt með almennum kostnaði vegna ferðamanna um land allt.

Niðurstaða ADVEL er auk þess skilyrt. Þar er ekki komist að þeirri niðurstöðu að undanþága allra með skattalega heimilisfesti hér á landi sé sjálfkrafa samrýmanleg EES-samningnum. Þvert á móti er tekið fram að gera megí greinarmun á hópunum að því gefnu að fyrir því séu málefnalegar ástæður, meðalhófs sé gætt og sýnt sé fram á að álögur dreifist jafnt á hópana þrátt fyrir mismunandi útfærslu gjaldtökunnar. Í minnisblaðinu er jafnframt bent á að almenn tilvísun til þess að íbúar greiði skatta nægi ekki ein og sér; sýna þurfi fram á beina tengingu milli skattgreiðslna og þeirrar ívilnunar sem veitt er, auk þess sem nauðsyn og meðalhóf þurfi að liggja fyrir.

Að mati Samtaka ferðapjónustunnar verður því ekki byggt á minnisblaði ADVEL sem almennri staðfestingu á því að sú útfærsla sem nú er lögð til standist EES-rétt. Minnisblaðið fjallar um aðra útfærslu gjaldtökunnar og niðurstaða þess er háð skilyrðum sem þarf að meta sérstaklega gagnvart því frumvarpi sem nú liggur fyrir.

6.5 Erlent árstíðabundið starfsfólk

Einstaklingur fær skattalega heimilisfesti hér á landi ef hann dvelur hér lengur en 183 daga á 12 mánaða tímabili. Töluverður fjöldi EES-borgara dvelur við störf í ferðapjónustu og fleiri atvinnugreinum á Íslandi í skemmri tíma og greiðir tekjuskatt á Íslandi án þess að hafa hér skattalega heimilisfesti. Samkvæmt frumvarpinu yrðu þeir gjaldskyldir en íslenskt samstarfsfólk þeirra ekki.

Þetta kann jafnframt að vekja sérstakar spurningar um jafnræði farandlaunþega samkvæmt 28. gr. EES-samningsins og 7. gr. reglugerðar (ESB) nr. 492/2011, þar sem EES-ríkisborgari sem starfar og greiðir skatta hér á landi getur sætt annarri meðferð en innlendir launþegi eingöngu vegna þess að hann hefur ekki öðlast skattalega heimilisfesti hér á landi.

Samtök ferðapjónustunnar telja verulegar líkur á að gjaldskylda skv. frumvarpinu sem bundin er við skattalega heimilisfesti samrýmist ekki EES-samningnum. Að mati samtakanna hefur ekki verið sýnt fram á með fullnægjandi hætti að þau sjónarmið sem vísað er til í greinargerðinni geti réttlætt þá mismunandi meðferð sem frumvarpið felur í sér. Þá hefur hvorki verið sýnt fram á að sú útfærsla sem lögð er til sé til þess fallin að ná þeim markmiðum sem vísað er til, að hún sé nauðsynleg né að hún samrýmist kröfum um meðalhóf. Verði gjaldið síðar talið andstætt EES-samningnum getur það haft í för með sér kostnað og réttaróvissu fyrir ríkissjóð, ferðamenn og ferðapjónustufyrirtæki. Samtökin leggja því gegn því að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi.

7. Upphæð og útfærsla gjaldsins

7.1 Upphæð gjaldsins

Í 3. gr. segir að upphæð gjaldsins skuli vera 4.500 kr., en 3.000 kr. frá 1. nóvember til 31. maí árið eftir. Þá er kveðið á um að upphæð gjaldsins skuli taka breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs 1. janúar ár hvert.

Upphæð gjaldsins og áhrif á dagsferðir

Samtökin telja upphæð gjaldsins of háa, sérstaklega þegar litið er til þess að gjaldið er takmarkað við þrjá áfangastaði á Gullhringnum og leggst því sérstaklega þungt á dagsferðir á svæðinu. Þar ríkir mikil samkeppni í dagsferðum sem heldur verði niðri og takmarkar framlegð á hvert selt sæti. Samtökin hafa ítrekað bent ráðuneytinu á að sé gjaldinu velt að fullu út í verð geti það hækkað verð dagsferða á Gullna hringnum um 38–45%. Að öðrum kosti bera fyrirtækin kostnaðinn að hluta eða öllu leyti með minni framlegð. Raunáhrif gjaldsins eru því að vera hár skattur á ákveðnar ferðapjónustuvörur umfram aðrar og telja samtökin að svo mikil aukin gjaldbyrði á þröngt afmarkaða þjónustu sé réttlætanleg.

Samtökin benda á að ítrekað hefur komið fram í samskiptum við atvinnuvegaráðuneyti, fjármálaráðuneyti og forsætisráðuneyti frá því ríkisstjórnin tók við völdum að ástæða þessarar lagasetningar sé ekki tekjuöflun fyrir ríkissjóð heldur pólitísk sýn ríkisstjórnarinnar. Fjárhæð gjaldsins ætti því að taka mið af markmiðum fyrirhugaðrar lagasetningar og raunverulegum aðstæðum í atvinnugreininni fremur en fyrir fram ákveðnum tekjumarkmiðum stjórnvalda. Við ákvörðun fjárhæðarinnar verður að horfa til þess vöruframboðs sem gjaldið leggst á, verðs og framlegðar viðkomandi ferða og svigrúms fyrirtækja til að mæta kostnaðinum. Sama gjald getur haft mjög ólík áhrif eftir því hversu stóran hluta af verði vörunnar það nemur og hversu mikil framlegð er af sölu hennar.

7.2 Greiðsluvilji skv. einni könnun eru takmörkuð rök fyrir álagningu gjaldsins

Í greinargerð er vísað til greiðsluvilja ferðamanna skv. svörum úr reglubundinni könnun Íslandsstofu með 7000 manna úrtaki á sjö lykilmarkaðssvæðum Íslands árið 2025. Spurningin var eftirfarandi: „Hversu háa fjárhæð værir þú reiðubúin(n) að greiða í ferðamannaskatt, að því gefnu að fjármunirnir færu beint í verndun og uppbyggingu áfangastaðarins?“

Í minnisblaði Íslandsstofu til SAF og atvinnuvegaráðuneytisins er bent á að taka beri niðurstöðum könnunarinnar með fyrirvara. Í minnisblaðinu segir m.a.:

Það skal tekið fram að um viðhorfsskönnun er að ræða og niðurstöðurnar gefa ekki tæmandi mynd af raunverulegri greiðsluhegðun ferðamanna, heldur skýrari mynd af almennum viðhorfum þeirra til mögulegrar gjaldtöku, að því gefnu að skatturinn renni til verndunar og uppbyggingar áfangastaða.

Mikilvægt að hafa í huga:

- Spurningin er almenn. Hún spyr ekki um Ísland sérstaklega heldur áfangastaði almennt.
- Könnunin tekur ekki afstöðu til hvaða aðferðafræði væri best við innheimtu slíks skatts.
- Hún mælir eingöngu almennan vilja til að greiða skattinn undir skýrum forsendum um nýtingu í innviði og uppbyggingu áfangastaðarins.
- Ekki var tekið tillit til núverandi gjalda, t.d. bílastæðagjalda á vinsælum svæðum, sem gætu haft áhrif á viðhorf ferðamanna þegar heildaruppæðin í ferðinni er tekin til greina.
- Vilji til að greiða skatt samkvæmt könnun getur verið hærri en raunveruleg greiðsluviljahegðun þegar kemur að staðgreiðslu.
- Mikilvægt verður að skýra vel fyrir ferðamönnum hvernig skatturinn nýtist í þágu áfangastaðarins; markaðssetning og útfærsla á skilaboðum gegnir þar lykilhlutverki.¹⁶

Spurningin sneri því ekki að Íslandi sérstaklega heldur að greiðsluvilja almennt. Því óljóst hvort svarendur voru almennt meðvitaðir um hversu dýr áfangastaður Ísland er nú þegar í alþjóðlegum

Munur milli markaðssvæða

Við mat á miðgildi greiðsluvilja eftir búsetulöndum svarenda (óháð því hvort þeir hyggjast heimsækja Ísland) kom eftirfarandi í ljós:

Markaður	Miðgildi (ISK)	Munur frá meðaltali (%)
Allir markaðir	4.657	-
Bretland	7.359	+58%
Frakkland	7.275	+56%
Bandaríkin	6.677	+43%
Svíþjóð	6.600	+42%
Kanada	4.657	0%
Þýskaland	2.910	-38%
Danmörk	1.951	-58%

samanburði, sem gera má ráð fyrir að geti litað svör. Einnig er óljóst hvort svarendur þekktu að gjöld eru nú þegar innheimt á áfangastöðum á Íslandi sem á nokkurra daga ferð um Ísland geta samtals numið talsvert hærri upphæð en þær sem nefndar voru í svörunum. Gera má ráð fyrir að sú vitneskja hefði einnig getað litað svör. Svarendur taka því mögulega afstöðu án þess að þekkja kostnað við Íslandsferð og upphæðir skatta og

gjalda, m.a. þeirra sem þegar eru innheimt á náttúrustöðum á Íslandi og gestir geta átt von á að þurfa að greiða (sjá rammagrein 1).

Þá liggur það í hlutarins eðli að yfirlýstur greiðsluvilji í viðhorfsskönnun þarf ekki að endurspeglar raunverulega greiðsluhegðun þegar á reynir. Þekkt dæmi um þetta er kolefnisjöfnun flugferða. Í

¹⁶ Minnisblað Íslandsstofu til Samtaka ferðaþjónustunnar (SAF) og Atvinnuvegaráðuneytisins. Vilji ferðamanna til að greiða ferðamannaskatt. 30. september 2025

rannsókn sem framkvæmd var meðal farþega SAS og Lufthansa sögðust um 70% svarenda tilbúnir að kolefnisjafna flugferðir sínar, en aðeins um 2% höfðu í raun greitt fyrir slíka kolefnisjöfnun. Meðal þeirra sem þekktu þegar til kolefnisjöfnunar hafði aðeins um 8% raunverulega keypt hana.¹⁷

Þótt greiðsluvilji virðist skv. könnuninni meiri hjá þeim sem segjast ætla að heimsækja Ísland á næstu 12 mánuðum er mikilvægt að hafa í huga að greiðsluvilji skv. könnuninni er afar mismunandi eftir búsetulöndum svarenda. Áhrif á ferðamenn frá mismunandi markaðssvæðum geta því reynst afar ólík.

Í þessu samhengi er rétt að líta einnig til landamæraökönnunar Ferðamálastofu en niðurstöður hennar byggja á 10.600 svörum ferðamanna sem heimsóttu Ísland árið 2025. Þær sýna m.a. að hlutfall ferðamanna sem svara því til að Íslandsferðin hafi ekki verið peninganna virði hefur farið hækkandi. Árið 2022 var hlutfallið um 11% en rúmlega 18% árið 2025.

Hér verður einnig að líta til þeirrar staðreyndar að samkvæmt frumvarpinu munu tekjur af náttúru- og innviðagjaldi ekki fara beint í verndun og uppbyggingu áfangastaðarins, sbr. orðalag spurningarinnar. Tekjurnar munu renna í ríkissjóð og hlutfall þeirra sem rennur til verndunar og uppbyggingar áfangastaða háðar úthlutun fjárheimilda á fjárlögum. Sú forsenda sem svarendum var gefin í könnuninni er því ekki sú sama og sú útfærsla sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Þótt viðhorfskannanir á mörkuðum geti gefið gagnlegar vísbendingar eru niðurstöður þeirra háðar þeim forsendum sem svarendum eru gefnar og þurfa ekki að endurspeglar raunverulega greiðsluhegðun. Í þessu tilviki var spurt um almennan greiðsluvilja að því gefnu að fjármunirnir færu beint í verndun og uppbyggingu áfangastaðarins. Sú forsenda er ekki sú sama og sú útfærsla sem frumvarpið gerir ráð fyrir, þar sem tekjur gjaldsins renna í ríkissjóð og ráðstöfun þeirra ræðst af fjárheimildum Alþingis.

Að mati Samtaka ferðaþjónustunnar er því ekki unnt að túlka niðurstöður könnunar Íslandsstofu sem staðfestingu á greiðsluvilja ferðamanna fyrir náttúru- og innviðagjaldinu eins og það er útfært í frumvarpinu, hvað þá sem sjálfstæðan rökstuðning fyrir fjárhæð gjaldsins.

7.3 Samanburður við aðgangspassa að náttúrusvæðum erlendis

Í kafla 2.7 í greinargerð segir að gjaldið sé „í samræmi við alþjóðlega þróun“ og ólíklegt til að skerða samkeppnishæfni Íslands. Að mati samtakanna styður samanburður á náttúru- og innviðagjaldi við aðgangspassa að náttúrusvæðum í Bandaríkjunum, Kanada, Tasmaníu, Skotlandi og víðar ekki við útfærslu frumvarpsins.

Aðgangur að náttúrustöðum í Evrópulöndum er að stærri hluta gjaldfrjáls

Á Norðurlöndum, í Skotlandi og í flestum öðrum ríkjum Vestur-Evrópu er innheimta ríkin ekki aðgangsgjöld af ferðamönnum fyrir aðgang að náttúrunni. Skotland keppir t.d. við Ísland um sömu ferðamenn og býður upp á margt sambærilega náttúruupplifun. Þar eiga allir, jafnt íbúar sem gestir, lögbundinn rétt til ábyrgrar umferðar um land og vötn og enginn aðgangseyrir er lagður á í þjóðgörðum. Þar sem álag er mest eru innheimt bílastæðagjöld og tekjurnar renna til viðhalds innviða á viðkomandi stað. Það fyrirkomulag líkist því sem nú gildir í Þingvallabjóðgarði en frumvarpið leggur niður.

¹⁷

https://www.researchgate.net/publication/240535781_Swedish_air_travellers_and_voluntary_carbon_offsets_Towards_the_co-creation_of_environmental_value

Samanburður við nokkra þekkta erlenda aðgangspassa

Dæmi um aðgangspassa fyrir mörg náttúrusvæði (e. multi site access pass) má t.d. finna í Bandaríkjunum (America the Beautiful) sem gildir á yfir 2.000 stöðum í umsjá 6 alríkisstofnana, Kanada (Parks Canada Discovery Pass) sem gildir á yfir 80 stöðum fyrir allt að 7 manns og Ástralíu (Tasmanian National Parks Pass) sem gildir í öllum 19 þjóðgörðum eyjunnar fyrir allt að 8 manns. Erlendu passarnir eru að jafnaði seldir á hvern bíl fyrir allt að 7-8 manns en íslenska gjaldið á að leggjast á hvern einstakling og veitir aðgang að þremur áfangastöðum á sömu dagleið.

Náttúru- og innviðagjald er því illa sambærilegt við þessa þrjá erlendu aðgangspassa þegar horft er til samhengis verðs og þess hvað kaupandinn fær fyrir peningana. Þess ber að geta að ein af helstu áskorunum íslenskrar ferðaþjónustu er að tryggja að verð og gæði fari saman, að tryggja að ferðamaðurinn upplifi að Íslandsferðin hafi verið peninganna virði. Ekki verður séð að þessi útfærsla náttúru- og innviðagjalds hjálpi til hvað það mikilvæga markmið varðar beri ferðamenn það saman við aðra áfangastaði.

Tekjurnar renna ekki með beinum hætti til svæðanna þar sem gjaldið er tekið

Í Bandaríkjunum skulu a.m.k. 80% teknanna lögum samkvæmt verða eftir í þeim þjóðgarði þar sem þær eru innheimtar og í Kanada og Tasmaníu er áskilið að þær renni til reksturs svæðanna. Eins og fram kemur í áðurnefndri könnun Íslandsstofu virðist það mikilvægur þáttur í greiðsluvilja að ferðamenn viti að gjaldið renni beint í viðhald og vernd áfangastaðanna sem greitt er fyrir. Samkvæmt frumvarpinu renna tekjur af náttúru- og innviðagjaldi hins vegar óskiptar í ríkissjóð (sjá 4. kafla) og framlög til áfangastaðanna eru því undirsett pólitískum ákvörðunum í fjárlögum á hverjum tíma.

Erlend dæmi hafa takmarkað fordæmisgjöld

Dæmi eru um ríki utan EES þar sem gerður er greinarmunur á innlendum og erlendum gestum við gjalddöku á náttúrusvæðum. Í Nýja-Sjálandi greiða erlendir gestir til að mynda hærra verð en íbúar landsins fyrir gistingu í skálum og á tjaldsvæðum á mörgum af svonefndum Great Walks. Þar er þó ekki um almennan þjóðgarðapassa að ræða heldur gjöld vegna tiltekinnar þjónustu og aðstöðu á einstökum gönguleiðum. DOC, náttúruverndarstofnun Nýja-Sjálands, innheimtir gjöldin og þau tengjast rekstri, viðhaldi og stjórnun viðkomandi svæða.¹⁸

Önnur ríki fara aðra leið. Parks Canada innheimtir almennt aðgangsgjöld án þess að verð sé aðgreint eftir búsetu gesta, og stofnunin tekur sérstaklega fram að tekjur af aðgangsgjöldum séu endurfjárfestar í þjónustu, aðstöðu og vernd á þeim stöðum þar sem þeirra er aflað.¹⁹ Í Tasmaníu greiða íbúar ríkisins jafnframt sama almenna verð fyrir þjóðgarðapassa og íbúar annarra ástralskra ríkja; opinber þjóðgarðsstofnun vísar þar sérstaklega til banns 117. gr. áströlsku stjórnarskrárinnar við mismunun eftir búseturíki.²⁰

Samanburður við ríki utan EES hefur þó takmarkað vægi við mat á fyrirhugaðri gjalddöku hér á landi. Við lagasetningu á Íslandi ræður fyrst og fremst hvort útfærslan samrýmist skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Erlend dæmi geta sýnt að mismunandi leiðir eru færar, en þau geta ekki ein og sér réttlætt þá aðgreiningu eftir skattalegri heimilisfesti sem lögð er til í frumvarpinu.

¹⁸ <https://www.doc.govt.nz/about-us/our-role/managing-conservation/recreation-management/great-walks-management/pricing/>

¹⁹ <https://parks.canada.ca/voyage-travel/voyagistes-traveltrade/visit/fee.aspx>

²⁰ <https://parks.tas.gov.au/explore-our-parks/know-before-you-go/park-passes-and-entry-fees/park-pass-frequently-asked-questions>

Alþjóðleg þróun fremur í átt til markvissrar álagsstýringar en flatrar tekjuöflunar

Í þeim löndum þar sem nýverið hefur verið tekinn upp gistináttaskattur, t.d. í Noregi og Skotlandi, er þróunin í átt að gjaldtöku sem þegar er í gildi á Íslandi, þ.e. heildargjaldtöku til tekjuöflunar sem ná til nær allra ferðamanna með því markmiði að tekjur nýtist til uppbyggingar og viðhalds innviða. Þegar litið er til alþjóðlegrar þróunar umfram slíka heildargjaldtöku þar sem álag er mikið á náttúrustaði í samanburðarlöndum er gjaldtöku fremur beitt til markvissrar álagsstýringar. Frumvarpið tiltekur engin slík verkfæri (sjá 5. kafla). Aukið álag á ferðamannastaði er áskorun sem flest Evrópuríki hafa glímt við síðustu ár og munu glíma við inn í fjárhæðinni framtíð. Alþjóðleg þróun gjaldtöku í ferðapjónustu undanfarinn áratug hefur því mun fremur verið í þá átt að beita henni sem markvissri álagsstýringaraðgerð gagnvart ákveðnum áfangastöðum en ekki verið almennt í átt að meiri gjaldtöku til almennrar tekjuöflunar fyrir ríkissjóði viðkomandi ríkja. Samtök ferðapjónustunnar telja gjaldið of hátt, einkum í ljósi þess að það leggst á heimsókn á þrjá staði og getur m.a. hækkað verð dagsferða um Gullna hringinn um 35–40%. Könnun Íslandsstofu um greiðsluvilja var gerð á öðrum forsendum en frumvarpið byggir á, og samanburður við erlenda aðgangspassa styður ekki útfærsluna, hvorki hvað varðar verð, fjölda staða né ráðstöfun teknanna. Samtökin telja augljóst að fjárhæð og útfærsla gjaldsins leggi óhóflegar byrðar á ákveðnar ferðapjónustuvörur og ákveðið svæði og leggjast gegn því að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi.

8. Áhrif á fyrirtæki, sveitarfélög og samkeppnishæfni

8.1 Áhrifamat

Í greinargerð segir að frumvarpið hafi óveruleg áhrif á ferðapjónustufyrirtæki þar sem gjaldtakan beinist að einstaklingum. Matið byggir fyrst og fremst á því að fjárhæð gjaldsins sé hófleg og að gjaldtakan sé ólíkleg til að draga úr samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar. Ennfremur segir að engin bein áhrif séu fyrirhuguð á fjárhag sveitarfélaga og að óbein áhrif yrðu fremur í formi tækifæra.

Engin greining fylgir þessum niðurstöðum. Hvorki er metið hvaða áhrif gjaldið hefur á verð, eftirspurn eða afkomu fyrirtækja, né hvernig það dreifist á milli vörutegunda, svæða og fyrirtækja. Samanburður KPMG, sem umfjöllun greinargerðarinnar um samkeppnishæfni byggir á, fól í sér samanburð á gjaldtöku í öðrum ríkjum en ekki mat á því hvort eða með hvaða hætti leggja ætti á gjöld hér á landi. Þá verður ekki séð að í tekjuáætlun frumvarpsins sé gert ráð fyrir áhrifum gjaldsins á fjölda gesta á gjaldskyldu svæðunum. Ekki fylgir greining á því hvaða áhrif gjaldið kunni að hafa á eftirspurn eftir þeim vörum sem byggja á heimsóknum á þessa staði. Samtökin benda á að það er almennt viðurkennt í viðskiptum að gjaldahækkanir sem hafa áhrif á verð og upplifun hafi áhrif á eftirspurn.

Að mati Samtaka ferðapjónustunnar eru áhrif frumvarpsins verulega vanmetin, eins og rakið er í köflunum hér á eftir. Samtökin telja því nauðsynlegt að gert verði raunverulegt mat á áhrifum gjaldsins á fyrirtæki, sveitarfélög og samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar, þar sem tekið verði tillit til annarra breytinga á álögum á greinina á sama tíma.

8.2 Afmörkun við þrjá áfangastaði á Gullhringnum misskiptir byrðum á vörur og svæði

SAF leggjast eindregið gegn því að gjaldskylda verði afmörkuð við þrjá áfangastaði á Gullna hringnum, Geysi, Gullfoss og Þjóðgarðinn á Þingvöllum. Afmörkunin veldur því að byrðin af gjaldinu leggst með óhóflegum hætti á tilteknar ferðapjónustuvörur umfram aðrar og á eitt svæði umfram önnur, án þess að það eigi sér stoð í markmiðum frumvarpsins eða rökstuðningi greinargerðarinnar. Hagkvæmni í

innheimtu fyrir ríkið getur ekki réttlætt hvers vegna þessi fyrirtæki og þetta svæði eigi að bera byrðina af almennri tekjuöflun ríkissjóðs. Um réttlætingu takmarkana með vísan til brýnna almannahagsmuna vísast til 6. kafla.

Gjaldskyldan stofnast eingöngu við heimsókn á þrjá staði í Bláskógabyggð, þótt gjaldið sé réttlætt með almennum kostnaði vegna ferðamanna um land allt og tekjurnar renni óskiptar í ríkissjóð. Það sem ræður gjaldskyldunni er því ekki kostnaður af dvöl ferðamanna heldur það eitt hvort þeir heimsækja tiltekinn stað. Afleiðingin er sú að byrðin leggst á tilteknar vörur og eitt svæði, eins og rakið er hér á eftir.

Óhófleg byrði á tilteknar ferðaþjónustuvörur umfram aðrar

Gullni hringurinn er ein vinsælasta dagsferð landsins og fyrir marga ferðamenn sem dvelja hér stutt. Á veturna eykst t.d. hlutfall gesta sem dvelja skemur og leigja ekki bíl heldur velja gistingu á höfuðborgarsvæðinu og fara í dagsferðir með hópferðabílum. Þar eru hópferðir um Gullhringinn með stórri eða minni bílum ein þekktasta varan og samkeppni á markaðnum mikil.

Náttúru- og innviðagjald er föst fjárhæð á mann óháð lengd dvalar og verði ferðarinnar og leggst því hlutfallslega þyngst á styttri og ódýrari ferðir um Gullhringinn. Eins og fram kemur í rammagrein 5 hækkar verð á hefðbundinni rútuferð um Gullna hringinn um 38-45% og gjöld pars á bílaleigubíl hækka um 246%. Þá greiðir ferðamaður sem heimsækir staðina einu sinni í nokkrar klukkustundir sama gjald og sá sem nýtir 12 mánaða aðgangsskírteini til fulls.

Sambærilegar dagsferðir, t.d. um Suðurströndina, Reykjanes, Snæfellsnes eða Borgarfjörð, bera ekkert slíkt gjald. Ferðamenn með takmarkaðan tíma og fjárráð velja á milli slíkra ferða og með svo afmarkaðri gjaldtöku hefur ríkið því bein áhrif á hlutfallslegt verð þeirra. Fyrirtæki sem byggt hafa rekstur sinn á Gullna hringnum, svo sem hópferðafyrirtæki, ferðaskipuleggjendur og afþreyingar-, veitinga- og gistifyrirtæki á leiðinni, verða þannig fyrir áhrifum sem keppinautar þeirra annars staðar verða ekki fyrir með sama hætti.

Sú mismunun á sér ekki stoð í markmiðum frumvarpsins sem ná til ferðamanna almennt og SAF telja að hún samrýmist illa sjónarmiðum um jafnræði og meðalhóf. Í umfjöllun greinargerðar um jafnræði er hins vegar eingöngu fjallað um jafnræði milli einstaklinga, en ekki um áhrif afmörkunarinnar á jafnræði milli fyrirtækja eða svæða.

Óhófleg byrði á eitt svæði umfram önnur

Allir staðirnir þrír eru innan Bláskógabyggðar og bein áhrif koma því að stærstum hluta fram í einu sveitarfélagi og nærliggjandi uppsveitum Suðurlands (sjá nánar kafla 8.4). Í kafla 2.4 í greinargerð segir að valið á stöðunum styðji við stefnu ríkisstjórnarinnar um álagsstýringu og dreifingu ferðamanna. Þannig virðist gert ráð fyrir að gjaldið dragi úr umferð ferðamanna um svæðið og beini henni annað. Fyrirtækjum og sveitarfélagi á svæðinu er þannig ætlað að bera tekjutap til að ná markmiði sem á að gagnast landinu öllu á sama tíma og tekjurnar renna í ríkissjóð en ekki til svæðisins (sjá 4. kafla). Þá er mótsögn falin í því að þrátt fyrir þessi ætluðu áhrif skv. greinargerð á umferð um svæðið gerir tekjuáætlun frumvarpsins gerir ekki ráð fyrir að gestum á svæðinu fækki vegna álagningu gjaldsins. Ekki fylgir frumvarpinu greining á því hvort álag á staðina sé með þeim hætti að það réttlæti að draga úr umferð um þá eða stýra álagi með öðrum hætti, en slík greining er almennt talin grundvöllur þess að um markvissa álagsstýringu geti verið að ræða (sjá 5. kafla).

Svæðið hefur á undanförunum árum þróast úr viðkomustað á dagsferð í vinsælan áfangastað þar sem ferðamenn dvelja lengur, og þar hafa landeigendur, fyrirtæki og sveitarfélagið fjárfest í innviðum og þjónustu. Sértekur skattur á þetta eina svæði getur hins vegar grafið undan frekari fjárfestingu.

Rammagrein 4: Raunáhrif á ferðamenn á Gullna hringnum

Í greiningu sem Deloitte hefur unnið fyrir SAF er náttúru- og innviðagjald sett í samhengi við þann beina kostnað sem fellur til á ferð um Gullna hringinn yfir háannatíma. Skoðuð eru tvö dæmi: tveir ferðamenn sem fara í dagsferð á vegum ferðaþjónustufyrirtækis og tveir ferðamenn sem aka hringinn á eigin vegum, t.d. á bílaleigubíl.

Tveir ferðamenn, sumar	Í dag	Með gjaldi	Hækkun
Dagsferð með rútu og leiðsögn, 2 miðar	20-24 þús. kr.	29-33 þús. kr.	38-45%
Miðaverð á mann, gjald innifalið	9.999-11.999 kr.	14.499-16.499 kr.	38-45%
Á eigin vegum: bílastæðagjöld og gjald	3.249 kr.	11.249 kr.	246%

Miðaverð í dagsferð með rútu og leiðsögumanni er á bilinu 9.999-11.999 kr. hjá flestum rekstraraðilum. Með 4.500 kr. gjaldi á mann hækkar beinn kostnaður tveggja ferðamanna úr 20-24 þúsund kr. í 29-33 þúsund kr., eða um 38-45%. Í 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ferðaþjónustufyrirtæki geti haft milligöngu um greiðslu gjaldsins. Verði gjaldið innifalið í verði ferðarinnar má gera ráð fyrir að miðaverð hækki í 14.499-16.499 kr. að sumri til.

Ferðamenn á eigin vegum greiða í dag bílastæðagjöld við Gullfoss (1.080 kr.), Geysi (1.169 kr.) og á Þingvöllum (1.000 kr.), samtals 3.249 kr. Bílastæðagjaldið á Þingvöllum fellur niður verði frumvarpið að lögum, en bílastæðin við Gullfoss og Geysi eru einkarekin og þar verða gjöld innheimt áfram. Við bætast 4.500 kr. á hvorn ferðamann. Beinn kostnaður hækkar þannig úr 3.249 kr. í 11.249 kr., eða um 246%.

Gjaldið er því ekki hófleg viðbót við ferðakostnað, eins og haldið er fram í greinargerð, heldur verulegur hluti þess verðs sem ferðamenn greiða fyrir heimsókn á Gullna hringinn. Hlutfallslega leggst það þýngst á ódýrustu ferðirnar og á þá sem ferðast á eigin vegum.

Skýringar: Miðað er við verð á háannatíma og gjaldskrár Parka og Check-it fyrir bílastæði. Aðeins er tekinn með beinn kostnaður á áfangastöðum, ekki eldsneyti, bílaleiga eða annar ferðakostnaður. Heimild: Deloitte (2026).

8.3 Uppsafnaðar nýjar og hærri álögur á ferðamenn árið 2027

Frumvarpið kemur fram samhliða fjárlagafrumvarpi 2027, sem boðar fleiri hækkanir á álögum á ferðaþjónustu og ferðamenn á sama tíma. Virðisaukaskattur á aðgang að baðlónum hækkar úr 11% í 24%, sem jafngildir um 11,7% hækkun á verði til neytenda verði skattahækkuninni velt að fullu úti verð, gistináttaskattur og innviðagjald á skemmtiferðaskip hækka um 5,2% og verða auk þess vísitölutengd, og kílómetragjald hækkar um 15,9%, en um 64% ferðamanna nota bílaleigubíla.

Þegar áhrif skatta og gjalda á ferðaþjónustu eru metin er nauðsynlegt að horfa til samanlagðrar byrði þeirra á ferðamenn. Hvergi í greinargerð frumvarpsins er tekið tillit til þessarar heildarmyndar. Áhrif náttúru- og innviðagjaldsins á ferðaþjónustu eru sögð óveruleg (sjá kafla 8.1), án þess að horft sé til annarra hækkana sem leggjast á sömu ferðamenn á sama tíma. Dæmið í rammagrein 2 hér að ofan sýnir hvað þessar breytingar þýða samanlagt fyrir bandarískt par í sjö náttu hringferð:

Liður	2026	2027	Breyting
Gistináttaskattur, 7 nætur	5.600	5.894	+294
Kílómetragjald, 1.800 km	12.510	14.499	+1.989
Baðlón, 4 miðar (VSK 11% → 24%)	39.000	43.568	+4.568
Náttúru- og innviðagjald, 2 × 4.500 kr.	0	9.000	+9.000
Bílastæðagjald á Þingvöllum	1.000	0	-1.000
Samtals breyting (kr.)			+14.851

Samanlagður kostnaður parsins vegna þeirra skatta og gjalda sem teknir eru með í dæminu hækka því um tæplega 15.000 kr., eða um 8,6% á milli ára, og verða samtals um 188 þúsund kr. Náttúru- og innviðagjald vegur þar þyngst, en aðrar hækkningar bæta um 6.850 kr. við. Hækkarnir leggja einkum á starfsemi utan höfuðborgarsvæðisins, þ.e. baðlón, náttúrustaði og akstur um landið, og bætast ofan á verðlag sem er nú þegar með því hæsta í Evrópu.

SAF telja það sæta furðu að svo mikil áhrif séu ekki talin hafa á rekstur fyrirtækja eða samkeppnishæfni ferðaþjónustu. Það er vel þekkt að neyslufé ferðamanna er ekki ótakmarkað og að þegar opinber gjöld eða verð á ákveðinni þjónustu hækka þá sleppi ferðamenn einhverju öðru í staðinn. Því má t.d. gera ráð fyrir því að heildaráhrifin verði til þess að ríkið verði af skatttekjum annarsstaðar vegna áhrifa skattahækkana á kauphegðun ferðamanna.

Samtök ferðaþjónustunnar telja að svo miklar gjaldahækkningar á skömmum tíma muni hafa neikvæð áhrif á eftirspurn og upplifun ferðamanna á áfangastaðnum Íslandi og þar með á bæði afkomu fyrirtækja og skatttekjur. Samtökin vísa til frekari umfjöllunar um áhrif og samhengi skattahækkana á ferðaþjónustu í umsögn SAF um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2027.

8.4 Áhrif á Bláskógabyggð og nærliggjandi sveitarfélög

Ferðaþjónusta er mikilvæg fyrir atvinnulíf í uppsveitum Suðurlands

Allir staðirnir þrír sem gjaldið nær til eru innan Bláskógabyggðar. Árið 2025 féllu 40% atvinnutekna í Bláskógabyggð til í einkennandi greinum ferðaþjónustu en hlutfallið var 14% á Suðurlandi í heild, og skatttekjur sveitarfélagsins voru 421 milljón króna árið áður. Mikilvægi ferðaþjónustu fyrir Bláskógabyggð er því verulegt og nálægð við Gullhringinn hefur óumdeild jákvæð áhrif á atvinnulíf og umsvif ferðaþjónustu í uppsveitum Suðurlands. Nýr sértækur skattur á áfangastaði á svæðinu getur því augljóslega haft veruleg neikvæð áhrif á atvinnulíf þar.

Gagnrýni sveitarstjórnarfólks og fyrirtækja á svæðinu

Sveitarstjórnarfolk og rekstraraðilar á svæðinu hafa lýst þungum áhyggjum af áhrifum gjaldtökkunnar, telja að gjaldtakan geti haft neikvæð áhrif bæði á sveitarfélagið og ferðaþjónustu á svæðinu og vara við því að hún dragi úr fjárfestingu. Í yfirlýsingu Bláskógabyggðar frá 1. október 2026 lýsir sveitarfélagið áhyggjum af álagningu náttúru- og innviðagjalds og telur að áhrifin geti náð langt út fyrir staðina sjálfa, til gistingar, veitinga og afþreyingar og þar með til tekna sveitarfélagsins. Sveitarfélagið gagnrýnir að ekkert samráð hafi verið haft og að ekkert mat liggi fyrir á áhrifunum og kallar eftir að þau verði metin til hlítar áður en ákvarðanir eru teknar.

Sambærileg sjónarmið komu fram á fundi sveitarstjórnarfólks og ferðaþjónustuaðila í uppsveitum Árnessýslu með fulltrúum SAF 5. október 2026 og kallað var eftir því að aðrar leiðir yrðu skoðaðar. Þátttakendur lögðu áherslu á fyrirsjáanleg rekstrarskilyrði og bentu á að uppbygging og fjárfesting í

ferðapjónustu hefði gert það að verkum að svæðið væri nú orðið áfangastaður þar sem ferðamenn dveldu lengur, en ekki aðeins viðkomustaður á dagsferð, og að svo há gjaldtaka ógnaði þeirri uppbyggingu.

SAF taka undir gagnrýni sveitarfélagsins og rekstraraðila á því að staðbundin áhrif gjaldsins hafi ekki verið metin. Þegar ferðapjónusta vegur jafn þungt í atvinnulífi Bláskógabyggðar og raun ber vitni er ekki nægilegt að gera ráð fyrir að óbein áhrif á sveitarfélagið verði fyrst og fremst jákvæð. Meta þarf sérstaklega áhrif gjaldsins á eftirspurn, atvinnustarfsemi, fjárfestingar og tekjur sveitarfélagsins áður en ákvörðun er tekin um að afmarka gjaldtökuna með þessum hætti.

Neikvæð samlegðaráhrif við hækkun VSK á baðlón

Samband sunnlenskra sveitarfélaga hefur einnig lagst alfarið gegn hækkun virðisaukaskatts á baðlón, en í landshlutanum telur fjárfesting í starfsemi baðlóna og tengdum rekstri yfir 35 milljarða króna beint og þau skapa rúmlega 400 heilsársstörf. Sambandið hefur bent á að fyrirhuguð skattahækkun breyti ekki aðeins rekstrarumhverfi fyrirtækjanna heldur grafi jafnframt undan þeirri atvinnuuppbyggingu sem sveitarfélögin hafa stutt og fjárfest í.²¹ Sveitarstjórn Hrunamannahrepps hefur sent frá sér sambærilega ályktun.²² Áformað náttúru- og innviðagjald leggst á ferðamenn á sama svæði og að mati SAF er augljóst að það hefur mjög neikvæða samlegð við hækkun VSK á baðlón gagnvart sveitarfélögum og ferðapjónustu á svæðinu. Þrátt fyrir það kemur ekki fram í greinargerð að gerð hafi verið greining á áhrifum þess á atvinnulíf og skatttekjur sveitarfélagsins, afdrif fjárfestinga eða rekstur fyrirtækja á svæðinu.

Rammagrein 6: Áhrif á Þjóðgarðinn á Þingvöllum

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum hefur á undanförnum árum fjármagnað stóran hluta rekstrar síns með bílastæðagjöldum sem ferðamenn greiða, en samkvæmt greinargerð með frumvarpinu námu þau um 350 mkr. árið 2025. Gjöldin renna m.a. til viðhalds, umhirðu og snjómoksturs við bílastæðin og til reksturs salerna. Verði frumvarpið að lögum verður þjóðgarðinum óheimilt að innheimta þau.

Í kafla 2.8 í greinargerð segir að þjóðgarðinum verði bætt samsvarandi tekjutap með fjárframlögum úr ríkissjóði. Það er hvorki tryggt í frumvarpinu sjálfu né í fjárlögum og breytir eðli fjármögnunar til reksturs Þjóðgarðsins þar sem tekjur af gjaldinu renna óskiptar í ríkissjóð og eru ekki eyrnamerkar. Framlag til þjóðgarðsins ræðst því af fjárlögum hvers árs og sætir almennum aðhaldskröfum, sem gerir áætlanagerð mun erfiðari en nú er. Bílastæðatekjur þjóðgarðsins hafa vaxið með fjölda gesta en ekki er tryggt að framlag skv. mati á fjárlögum hvers árs muni fylgja fjölgun gesta eða auknum kostnaði við þjónustu og viðhald. Þá verður ekki séð að gert sé ráð fyrir framlagi til þjóðgarðsins vegna tekjutapsins í fjárlagafrumvarpi 2027, heldur virðist framlag til reksturs þjóðgarðsins skorið niður milli ára. Álykta verður að Þingvallarþjóðgarður missi við breytinguna sveigjanleika til að bregðast við breytingum á álagi og þörf fyrir þjónustu við ferðamenn og ferðapjónustufyrirtæki.

Reynslan af markaðsgjaldi sýnir hvernig slíkt fyrirkomulag getur þróast. Markaðsgjald, 0,05% álag á gjaldstofn tryggingagjalds, rann áður skv. lögum beint til Íslandsstofu. Með lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna markaðra tekna (þskj. 241/148) var því breytt þannig að gjaldið rennur í ríkissjóð og Íslandsstofa fær framlag á fjárlögum. Í greinargerð var tekið fram að ætlunin væri að Íslandsstofa fengi í meginatriðum sama stuðning og áður, en raunin hefur orðið önnur og engin

²¹ <https://www.sass.is/frettir/sass-hafnar-skattahækkun-a-badlon-ognar-400-heilsarsstorfum-a-sudurlandi>

²² <https://www.fludir.is/is/frettir/sveitarstjorn-motmaelir-hardlega-fyrirhugadri-haekkun-virdisaukaskatts-a-adgang-ad-badlonum>

trygging er fyrir því að framlögin fylgi tekjum af gjaldinu.

Þá tapar þjóðgarðurinn stjórnþæki til álagsstýringar. Bílastæðagjöld eru innheimt á þremur svæðum innan þjóðgarðsins, við Hakið, á Efri-Völlum og við Valhöll, og eftir stærð ökutækja. Þau geta því nýst sem markvisst stjórnþæki til að stýra umferð og álagi milli svæða og tímabila. Náttúru- og innviðagjald er hins vegar greitt einu sinni fyrir 12 mánuði og hefur engin áhrif á hvert eða hvenær gestir fara innan þjóðgarðsins.

Tryggja þarf að breytingin á fjármögnun þjóðgarðsins bitni ekki á þjónustustigi við ferðamenn og þau ferðaþjónustufyrirtæki sem nýta hann.

Heimildir: Greinargerð með frumvarpinu (kaflar 2.8 og 6.2); Þjóðgarðurinn á Þingvöllum: Bílastæði á Þingvöllum; þskj. 241/148.

8.5 Kostnaður og ábyrgð fyrirtækja sem annast milligöngu um greiðslu

Í kafla 6.1 í greinargerð segir að frumvarpið hafi óveruleg áhrif á ferðaþjónustufyrirtæki, þar sem gjaldtakan beinist að einstaklingum. Í reynd getur verulegur hluti framkvæmdarinnar lent á ferðaskrifstofum, ferðaskipuleggjendum og öðrum milliliðum, innanlands og erlendis, sem selja ferðir um Gullna hringinn. Fyrir utan heildaráhrifin á samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar varða eftirfarandi atriði þessa aðila sérstaklega. Í frumvarpinu er aðeins kveðið á um það í d-lið 1. mgr. 6. gr. að við þróun stafrænnar lausnar skuli tekið tillit til „möguleika ferðaþjónustufyrirtækja til þess að hafa milligöngu um greiðslu“ gjaldsins. Að öðru leyti er hlutverk þeirra óútfært.

Lagakröfur um birtingu heildarverðs

Samkvæmt reglum um neytendavernd á EES-svæðinu, þ.m.t. lögum um pakkaferðir nr. 95/2018, ber þeim sem selja neytendum ferðir að upplýsa um heildarverð, að meðtöldum sköttum og öllum gjöldum sem neytandi þarf óhjákvæmilega að greiða. Ferðaskrifstofa sem selur dagsferð um Gullna hringinn þarf því að sýna fullt og endanlegt verð ferðarinnar, að meðtöldu gjaldinu. Það er flóknara en sýnist því gjaldið er greitt fyrir aðgangsskírteini sem gildir í 12 mánuði en ekki fyrir hverja ferð. Ef gjaldið er innifalið í verði ferðarinnar greiða þeir sem þegar hafa keypt skírteini, t.d. vegna annarrar ferðar á Þingvelli síðustu 12 mánuði, tvisvar. Ef það er ekki innifalið er óvíst að verðbirtingin standist kröfur um heildarverð. Fyrirtækin þurfa því að halda utan um hvort hver farþegi hafi þegar gilt skírteini, endurgreiða tvígreiðslur og gera ráð fyrir að börn yngri en 18 ára og aðstoðarmenn fatlaðra eru undanþegin gjaldinu.

Verðtrygging samrýmist ekki sölu og samningagerð með löngum fyrirvara

Verð pakkaferða og samninga við erlenda endursöluaðila eru að jafnaði ákveðin og seld 6–18 mánuðum fram í tímann. Gjaldið á hins vegar að taka breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs 1. janúar ár hvert og fjárhæð þess liggur því ekki fyrir þegar ferðir eru verðlagðar og seldar. Það er óásættanlegt og óframkvæmanlegt fyrir íslenskar ferðaskrifstofur að binda samninga við erlenda endursöluaðila við íslenska verðtryggingu.

Innheimta án þóknunar

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ferðaþjónustufyrirtæki geti haft milligöngu um greiðslu gjaldsins, en hvorki er skýrt hvernig það eigi að fara fram né hvort fyrirtækin fái greitt fyrir. Ekkert tryggir fyrirtækjunum þóknun fyrir innheimtu og umsýslu gjaldsins, auk þess sem þau bera færlugjöld af þeim greiðslum sem þau innheimta. Til samanburðar er í tillögum sem lagðar hafa verið fram til

samráðs um gistigjald í Hálöndunum í Skotlandi gert ráð fyrir að gististaðir haldi eftir 5% af innheimtu gjaldi vegna umsýslu.

Kostnaður fyrirtækja vanmetinn

Í greinargerð er rekstrarkostnaður ríkisins af kerfinu áætlaður um 350 m.kr., en kostnaður fyrirtækjanna er sagður óverulegur. Fyrirtækin þurfa hins vegar að breyta bókunar- og sölukerfum, verðskrá og eftir atvikum API-tengingum við endursöluaðila og bókunarvélar, sjá um endurgreiðslur og tvígreiðslur og veita viðskiptavinum þjónustu vegna gjaldsins. Ef fyrirtæki eiga að kaupa skírteini fyrir viðskiptavinum sína þurfa þau jafnframt að afla persónuupplýsinga um hvern farþega og miðla þeim til Ferðamálastofu, með þeim skyldum sem því fylgja samkvæmt persónuverndarlöggjöf. Reynslan af nýlegri löggjöf um kílómetragjald og fyrirvaralaus hækkun gistináttaskatts sýnir að kostnaður fyrirtækja við slíka umsýslu getur reynst umtalsverður og jafnvel verulega íþyngjandi. Enginn af þessum kostnaðarliðum fyrirtækja er hins vegar metinn í greinargerðinni.

Óljós ábyrgð

Hvað gerist ef ferðaskrifstofa selur ferð þar sem gjaldið er innifalið en farþegi mætir án gilds skírteinis, t.d. vegna mistaka við skráningu? Samkvæmt 8. gr. frumvarpsins ber einstaklingurinn hlutlæga ábyrgð og getur sætt 60.000 kr. sekt. Ekki kemur fram hver ber ábyrgð gagnvart farþeganum í slíkum tilvikum eða hver greiðir sektina. Óánægja og kvartanir munu í öllu falli beinast að fyrirtækinu sem seldi ferðina og starfsfólki þess og hafa neikvæð áhrif á upplifun gesta og orðspor þess.

Kynning á mörkuðum og kostnaður fyrsta árið lendir á milliliðum

Ferðaskrifstofur og endursöluaðilar innanlands og erlendis munu jafnframt þurfa að kynna gjaldið fyrir viðskiptavinum sínum og „markaðssetja“ það á eigin kostnað. Mikilvægast er þó að vegna ófullnægjandi fyrirvara mun stór hluti kostnaðarins á fyrsta gildisári lenda á ferðaskrifstofum og öðrum milliliðum sem þegar hafa selt ferðir á föstu verði (sjá kafla 10.1).

Rétt er að árétta að skv. frumvarpinu eru fyrirtæki ekki ábyrg fyrir sölu eða skilum gjaldsins í ríkissjóð. Ljóst er að hluti ferðapjónustufyrirtækja mun hins vegar þurfa eða kjósa að setja gjaldið inn í sölurásir sínar og vöruframboð. Verði frumvarpið lögð fram á Alþingi er mikilvægt að skýra t.d. verðbirtingu, innheimtu, ábyrgð, meðferð tvígreiðslna og endurgreiðslna og þóknun fyrirtækja fyrir innheimtu. Þá er rétt að kostnaðarmeta sérstaklega áhrifin á ferðaskrifstofur og endursöluaðila, enda stenst fullyrðing greinargerðarinnar um óveruleg áhrif á ferðapjónustufyrirtæki ekki að mati samtakanna.

Í greinargerð er fullyrt að áhrif gjaldsins á ferðapjónustufyrirtæki verði óveruleg án þess að fullnægjandi greining fylgi. Samtök ferðapjónustunnar telja að áhrifin verði veruleg. Gjaldið leggst þyngst á dagsferðir um Gullna hringinn og á eitt sveitarfélag, bætist við aðrar hækkanir á álögum árið 2027 og felur ferðaskrifstofum og öðrum milliliðum kostnað og ábyrgð sem ekki eru skilgreind. Samtökin telja að frumvarpið eigi ekki að leggja fram á Alþingi nema fyrir liggi ítarlegt mat á áhrifum þess á fyrirtæki, sveitarfélög og samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar. Samtökin telja að áhrif náttúru- og innviðagjalds á alla þessa aðila verði neikvæð og veruleg.

9. Framkvæmd, eftirlit og viðurlög

9.1 Sektir og eftirlit einkaaðila

Komi í ljós við eftirlit að einstaklingur hafi ekki gilt aðgangsskírteini skal samkvæmt frumvarpinu leggja á hann 60.000 kr. stjórnvaldssekt, en hægt er að ljúka málinu á vettvangi með greiðslu 20.000 kr. sektar. Full sekt er þannig rúmlega þrettánföld fjárhæð gjaldsins á háannatíma og tuttuguföld á lágannatíma og jafnvel lækkaða sektin er margföld fjárhæð gjaldsins. Sektinni má jafnframt beita óháð því hvort brot er framið af ásetningi eða gáleysi. Að mati Samtaka ferðapjónustunnar eru þessar sektarfjárhæðir allt of háar miðað við eðli brotsins og fjárhæð gjaldsins. Í greinargerðinni er fjárhæðin rökstudd með því að tryggja þurfi nægjanleg varnaðaráhrif, en ekki verður séð að lagt hafi verið mat á hvort lægri sektir gætu náð sama markmiði.

Jafnframt er vikið frá almennum reglum stjórnsýslulaga þar sem andmælaréttur gildir ekki áður en upphafleg sektarákvörðun er tekin. Viðkomandi getur þó óskað eftir endurupptöku máls hjá Ferðamálastofu og kært ákvörðunina til ráðherra.

Þá getur ráðherra ákveðið að fela öðrum aðilum með samningi að annast eftirlit samkvæmt 7. og 8. gr. og greinargerðin gerir beinlínis ráð fyrir að slíkir aðilar geti tekið ákvarðanir um stjórnvaldssektir. Að mati Samtaka ferðapjónustunnar þarf að liggja mun skýrar fyrir hvaða aðilum megi fela slíkt vald, hvaða kröfur verði gerðar til þeirra og hvernig réttaröryggi ferðamanna verði tryggt. Jafnframt þarf að tryggja að framkvæmdin leiði ekki til þess að leiðsögumenn og annað starfsfólk ferðapjónustufyrirtækja verði í reynd sett í eftirlitshlutverk gagnvart eigin viðskiptavinum.

9.2 Hlutverk Ferðamálastofu virðist að mestu ófjármagnað

Frumvarpið felur Ferðamálastofu umfangsmikil ný verkefni (6. gr.): álagningu og innheimtu gjaldsins, þróun og rekstur stafrænnar lausnar, útgáfu aðgangsskírteina og skrá yfir þau, eftirlit á þremur fjölsóttum ferðamannastöðum allt árið, álagningu sekta á vettvangi og samskipti við Skattinn og innheimtumenn ríkissjóðs.

Í kafla 6.2 í greinargerð er rekstrarkostnaður áætlaður um 350 m.kr., mestur fyrsta árið. Í kafla 6.3 segir að stofnunin sé í stakk búin til að taka verkefnið að sér að því gefnu að henni verði tryggt viðeigandi fjármagn til að mæta nýjum rekstrarverkefnum og mannaflapörf og að hluti teknanna eigi að nýtast til þess. Sem og varðandi önnur áform um nýtingu tekna virðist þó engin trygging liggja fyrir um það. Tekjurnar renna óskiptar í ríkissjóð og eru ekki eyrnamerkta og fjármagn til Ferðamálastofu ræðst því Af fjárlögum hvers árs. Sektir renna í ríkissjóð svo eftirlitið fjármagnar sig ekki sjálft, og kostnaður við stafræna lausn, kynningu og undirbúning fellur til áður en tekjur taka að berast.

Miðað við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2027 verður ekki séð að áætlaður kostnaður Ferðamálastofu við undirbúning og framkvæmd álagningar náttúru- og innviðagjalds sé fullfjármagnaður og verði því tekinn af öðrum verkefnum stofnunarinnar. SAF vara við því að verði það niðurstaðan geti það bitnað á öðrum verkefnum mikilvægum verkefnum stofnunarinnar.

Samtök ferðapjónustunnar telja að fyrirhuguð framkvæmd eftirlits og viðurlaga veki spurningar. Sektarfjárhæðir eru háar miðað við fjárhæð gjaldsins og eðli brotsins, ábyrgðin er hlutlæg, andmælaréttur gildir ekki áður en upphafleg sektarákvörðun er tekin og einkaaðilum getur verið falið að annast eftirlit og taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir.

Þá verður ekki séð að sérstaklega hafi verið tryggt fjármagn til þeirra nýju verkefna sem frumvarpið felur Ferðamálastofu. Samtökin telja að skýra þurfi þessi atriði og tryggja bæði meðalhóf og réttaröryggi áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi.

10. Gildistaka og fyrirvari

10.1 Almennt um nauðsyn fyrirvara á skattlagningu á ferðapjónustu

Ferðapjónusta er útflutningsgrein sem selur þjónustu sína löngu áður en hún er veitt. Verðskrár eru gefnar út og samningar gerðir við erlendar ferðaskrifstofur og aðra endursöluaðila að jafnaði 12-18 mánuðum fyrir komu ferðamanna, og stærri hópferðir og ráðstefnur eru oft bókaðar enn fyrr. Verð sem samið hefur verið um er að jafnaði fast

Svigrúm til að velta nýjum gjöldum á seldar ferðir er auk þess takmarkað samkvæmt lögum. Samkvæmt 12. gr. laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun nr. 95/2018 er verðhækkun eftir samningsgerð aðeins heimil vegna tiltekinna ástæðna, þ.m.t. breytinga á sköttum eða gjöldum, og tilkynna þarf ferðamanni um hana eigi síðar en 20 dögum áður en ferð hefst. Nemi hækkunin 8% eða meira getur ferðamaður afpantað ferðina. Í viðskiptum íslenskra ferðapjónustufyrirtækja við erlenda endursöluaðila gilda auk þess samningar á föstu verði, sem ekki verður breytt einhliða.

Frumvarpið gerir ráð fyrir gildistöku 1. maí 2027. Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt í september 2026, þegar verðskrár ferðapjónustufyrirtækja fyrir árið 2027 höfðu þegar verið gefnar út og samningar gerðir á grundvelli þeirra. Verði frumvarpið að lögum má gera ráð fyrir að það verði afgreitt frá Alþingi í lok árs 2026, þegar stór hluti ferða sumarsins 2027 þegar verið seldur á verði sem ekki tekur mið af gjaldinu. Kostnaðurinn mun því í raun lenda á íslenskum ferðapjónustufyrirtækjum fyrsta gildisárið, en ekki á ferðamönnum eins og frumvarpinu er ætlað. Fyrirvari á breytingum á sköttum og gjöldum er því ekki aðeins sanngirnismál gagnvart fyrirtækjum, heldur forsenda þess að skattlagningin nái markmiðum sínum. Ný skattlagning á ferðapjónustu ætti aldrei að taka gildi fyrr en 12-18 mánuðum eftir að hún hefur verið samþykkt og ætti einungis að taka til bókana sem gerðar eru eftir birtingu laganna.

Það er staðreynd að þótt gert sé ráð fyrir ákveðinni upphæð og útfærslu gjalds í frumvarpi er ekki þar með sagt að það verði endanleg upphæð eða útfærsla. Fjöldi dæma er um það á síðustu árum að upphæð og/eða útfærsla gjalda breytist í meðförum Alþingis, jafnvel við þriðju umræðu. Af því leiðir að raunverulegur fyrirvari ferðapjónustufyrirtækja vegna breytinga á sköttum og gjöldum er frá því að breytingin er samþykkt af Alþingi og þar til breytingin tekur gildi skv. samþykktum lögum, ekki frá því að áform eru kynnt. Fyrr er ekki hægt að setja viðkomandi breytingu inn í viðskiptasamninga fyrirtækja.

Samtök ferðapjónustunnar hafa ítrekað komið þessum staðreyndum á framfæri við stjórnvöld síðustu ár. Það eru gífurleg vonbrigði að stjórnvöld haldi þrátt fyrir það áfram að gera breytingar á sköttum og gjöldum á ferðapjónustu með litlum sem engum fyrirvara.

10.2 Ófyrirsjáanlegar breytingar á upphæð gjaldsins á hverju ári eru með öllu ótækar

Samtökin mótmæla harðlega því virðingarleysi gagnvart raunveruleika rekstraraðila í ferðapjónustu sem felst í tillögu um að upphæð gjaldsins taki breytingum 1. janúar ár hvert út frá verðlagsþróun.

Atvinnuvegaráðuneytinu er kunnugt um þau sjónarmið um fyrirvara sem rakin eru hér að ofan og atvinnuvegaráðherra hefur ítrekað tekið undir þessi sjónarmið opinberlega. Þrátt fyrir það er hér

farið fram með tillögu sem hefur nauðsynlegan fyrirvara að engu og bætist að auki við sambærileg áform í fjárlögum um að færa gistináttaskatt og innviðagjald undir árlegar hækkunar krónutölugjalda.

Verði þessar árlegu og ófyrirsjáanlegu prósentuhækkunar að lögum þrátt fyrir þá vitneskju stjórnvalda um nauðsyn 12-18 mánaða fyrirvara er rekstraraðilum í atvinnugreininni sýnt óskiljanlegt virðingarleysi.

Hér er auk þess um gjald að ræða sem gert er ráð fyrir að ferðamenn greiði með beinum hætti í tengslum við ákvörðun um komu til Íslands og skipulagningu ferðarinnar. Orðspor Íslands sem áfangastaðar krefst þess að svo veigamikil gjöld sem lögð eru á ferðamenn séu stöðug og fyrirsjáanleg en breytist ekki hipsúmhops á grundvelli forsendna sem ferðamenn þekkja ekki til.

Verði frumvarpið lagt fram á Alþingi verður að tryggja að skrifað sé inn í löginn með skýrum hætti að breytingar á upphæð gjaldsins verði aðeins gerðar með breytingum á lögum eða reglugerð og að 12 eða 18 mánuðir verði að líða frá ákvörðun um breytingu á upphæðinni þar til breytingin tekur gildi.

Fyrirmynd að slíkum ákvæðum í nágrannalöndum er t.d. að finna í nýlegum lögum sem sett hafa verið í Skotlandi um gistináttaskatt, og vitnað er til í kafla 2.7 í greinargerðinni. Velji skosk sveitarfélög að leggja skattinn á kveða löginn á um að 18 mánuðir verði að líða frá ákvörðun til gildistöku. Þetta er rökstutt með sambærilegum röksemdum um eðli og starfsemi atvinnugreinarinnar og nefnd eru hér að ofan.²³

SAF gera kröfu um að ákvæði um árlega hækkun gjaldsins verði felld út. Samtökin hvetja auk þess atvinnuvegaráðuneytið til að hafa ætíð sjónarmið um nauðsynlegan fyrirvara í forgangi þegar fjallað er um breytingar á upphæðum gjalda og skatta á ferðaþjónustu á Íslandi.

10.3 Innviðagjald á skemmtiferðaskipa er víti til varnaðar

Innviðagjald á farþega skemmtiferðaskipa var lögfest í desember 2024 með lögum nr. 140/2024 og tók gildi 1. janúar 2025, aðeins nokkrum vikum síðar. Gjaldið var 2.500 kr. á hvern farþega fyrir hvern byrjaðan sólarhring og lagðist á ferðir sem höfðu þegar verið seldar, oft með eins til tveggja ára fyrirvara. Afleiðingarnar létu ekki á sér standa og skipakomum fækkaði hratt er skipafélög tóku að endurmeta viðkomustaði sína á Íslandi út frá nýjum og háum gjöldum. Áhrifin eru enn að koma fram víða um land í færri skipakomum, minni tekjum fyrirtækja og sveitarfélaga, fækkun atvinnutækifæra og frestun fjárfestinga. Neikvæðu áhrifin hafa komið sterkast fram á minni stöðum þar sem farþegar skemmtiferðaskipa hafa haft hvað mest örvandi og jákvæð áhrif á atvinnuþróun. Skaðinn er óumdeildur og ríkisstjórnin lagði til í fjárlagafrumvarpi 2026 að gjaldið yrði lækkað vegna þess augljósa skaða sem það hafði þegar valdið.

Samtökin benda á að af mistökunum sem gerð voru við álagningu innviðagjalds er mikilvægt að stjórnvöld dragi tvenns konar lærdóm. Í fyrsta lagi geta of há gjöld dregið svo úr umsvifum að tekjurnar verði minni en að var stefnt auk þess að valda alvarlegu tjóni hjá fyrirtækjum, höfnum og sveitarfélögum. Í öðru lagi þarf að boða nýja skattlagningu á ferðaþjónustu með löngum fyrirvara, enda eru ferðir að jafnaði seldar 12-18 mánuðum fram í tímann eins og áður segir.²⁴ Náttúru- og

²³Visitor Levy (Scotland) Act 2024 <https://www.legislation.gov.uk/asp/2024/8/2026-04-01> 16. gr. 3. mgr.: "The date on which a VL scheme is to come into force, or on which a significant modification is to take effect, must be at least 18 months after the date on which the local authority publishes a report under section 13(1)(c) stating that it intends to proceed with the original or modified proposal."

²⁴ Samtökin ítreka að fyrirvari á skattlagningu í viðskiptalegu samhengi er tímabilið frá því að lög eru samþykkt á Alþingi þar til þau taka gildi. Fyrr en skattar hafa verið samþykktir er ekki hægt að setja forsendur þeirra inn í viðskiptasamninga.

innviðagjald uppfyllir hvorugt þessara skilyrða. Gjaldið er hátt og það á að taka gildi aðeins um fimm mánuðum eftir að gera má ráð fyrir að það verði afgreitt frá Alþingi.

10.4 Atriði ákveðin í reglugerð

Verulegur hluti af framkvæmd gjaldsins á að vera útfærður síðar í reglugerð, tæknileg útfærsla aðgangsskírteina, greiðslumáttar, innheimta, eftirlit, viðurlög og samningar við aðila sem kunna að annast eftirlit fyrir hönd Ferðamálastofu. Þá liggur fylgiskjal um hnit og afmörkun svæðanna við Gullfoss og Geysi ekki fyrir. Þessi atriði geta haft bein áhrif á kostnað, kerfisbreytingar, upplýsingagjöf og daglega framkvæmd og umsýslu hjá ferðaþjónustufyrirtækjum. Að mati SAF þarf slík útfærsla því að liggja fyrir verði frumvarpið lagt fram, svo unnt sé að leggja raunhæft mat á áhrif laganna og fyrirtæki geti tekið afstöðu til þess hvernig framkvæmdin muni í reynd virka.

Gildistaka 1. maí 2027 veitir ferðaþjónustufyrirtækjum ekki þann 12-18 mánaða fyrirvara sem sala ferða fram í tímann krefst. Stór hluti ferða sumarsins 2027 hefur þegar verið seldur og kostnaðurinn lendir því óhjákvæmilega á ferðaþjónustufyrirtækjum. Árleg vísitölutenging gjaldsins er jafnframt með öllu ótæk þar sem hún gerir fjárhæð þess ófyrirsjáanlega þegar ferðir eru verðlagðar.

Reynslan af innviðagjaldi á skemmtiferðaskip sýnir hversu alvarlegar afleiðingar of skammur fyrirvari og mistök við skattlagningu á ferðaþjónustu geta haft. Samtök ferðaþjónustunnar gera þá kröfu að verði frumvarpið lagt fram líði a.m.k. 12-18 mánuðir frá samþykkt laganna til gildistöku og að ákvæði um árlega hækkun gjaldsins verði fellt út.

11. Samráð og málsmæðferð

Áform um upptöku svonefnds auðlindagjalds á ferðaþjónustu komu fyrst fram í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í desember 2024. Eins og jafnan gildir um mál sem snúa að ferðaþjónustu hafa SAF allt frá þeim tíma átt ýmis formleg og óformleg samskipti við atvinnuvegaráðuneytið og önnur stjórnvöld um þau áform, sem hér birtast sem frumvarp um náttúru- og innviðagjald. Í þeim samskiptum hefur frá upphafi komið fram af hálfu SAF að samtökin telji nýja og aukna skattlagningu á ferðaþjónustu óskynsamlega og óþarfa. Samtökin áréttu að þátttaka í samtölum og samráði við ráðuneyti um ýmsa fleti opinberra mála í undirbúningi þeirra felur ekki í sér stuðning samtakanna við viðkomandi mál. Þótt útfærslu hafi verið breytt að einhverju leyti vegna athugasemda SAF á fyrri stigum standa aðrar athugasemdir óhaggaðar, m.a. um nauðsyn skattlagningarinnar, áhrif á samkeppnishæfni, áhrif á fyrirtæki. Samtök ferðaþjónustunnar leggja því gegn því að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi.

12. Niðurstaða

Samtök ferðaþjónustunnar leggja gegn því að frumvarp um náttúru- og innviðagjald verði lagt fram á Alþingi.

Að mati samtakanna hefur ekki verið sýnt fram á nauðsyn þess að bæta nýjum sértækum skatti á ferðamenn við þá skatta sem þegar eru innheimt með sambærilegum markmiðum. Forsendur frumvarpsins um kostnað vegna ferðamanna og þátttöku þeirra í fjármögnun innviða gefa jafnframt ekki rétta heildarmynd. Ferðamenn greiða þegar verulegar fjárhæðir í skatta og opinber gjöld og sú kostnaðarhlutdeild stjórnvalda byggir á reiknireglu en ekki mælingu á raunverulegum kostnaði vegna komu þeirra.

Þá liggur ekki fyrir hvernig áætlaðar tekjur gjaldsins eiga að skila sér til þeirra verkefna sem notuð eru til að réttlæta skattlagninguna. Tekjurnar renna óskiptar í ríkissjóð og fjárlagafrumvarp ársins 2027 sýnir ekki samsvarandi aukningu fjárveitinga til þeirra verkefna sem vísað er til.

Útfærsla gjaldsins vekur upp spurningar um samræmi við EES-samninginn. Gjaldskyldan byggist á skattalegri heimilisfesti og að mati samtakanna hefur ekki verið sýnt fram á með fullnægjandi hætti að sú mismunandi meðferð sem af því leiðir sé réttlætanleg, nauðsynleg og samræmist meðalhófi.

Jafnframt hefur ekki verið sýnt fram á að gjaldið sé markviss aðgerð til álagsstýringar. Það leggst með óhóflegum hætti á tilteknar ferðapjónustuvörur og eitt svæði, á sama tíma og áhrif þess á eftirspurn, rekstur fyrirtækja, sveitarfélög og samkeppnishæfni Íslands hafa ekki verið metin með fullnægjandi hætti. Í því samhengi benda samtökin stjórnvöldum á skýrslu Samtakanna um álagstýringu á ferðamannastöðum. Fjárhæð gjaldsins og samanburður við erlenda aðgangspassa styðja heldur ekki þá niðurstöðu að fyrirhuguð útfærsla sé hófleg og þá hafa áhrif á ferðapjónustuna ekki verið metin.

Að öllu framangreindu virtu telja Samtök ferðapjónustunnar að forsendur skorti fyrir framlagningu frumvarpsins og beina því til ráðherra að fallið verði frá áformum um náttúru- og innviðagjald.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka ferðapjónustunnar

