



Reykjavík, 21. apríl 2023

Fjárlaganefnd Alþingis  
Nefndasvið við Austurvöll

Varðar: Fjármálaáætlun fyrir árin 2024 - 2028

### Almennt

FHG (Fyrirtæki í hótél- og gistiþjónustu) fengu ekki umsagnarbeiðni frá nefndinni en hafa kynnt sér málið og vilja koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri við þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2024 – 2028 (þingmál 894).

### **Fjármálaáætlun og ferðaþjónusta**

Á blaðsíðu 59 í umfjöllun um stefnu í fjármálum hins opinbera í áætluninni er komið inn á að unnið sé að þróun fyrirkomulags um aukna gjaldtöku í ferðaþjónustu með það að leiðarljósi að breikka skattstofna og tryggja jafnfræði aðila á markaði. Þá segir að skoða eigi leiðir til að sveitarfélög hafi auknar tekjur af ferðamönnum. Nefndar eru leiðir sem eru til skoðunar, m.a. gjald á farþega skemmtiferðaskipa. Raunar má segja að þær áskoranir sem fylgja auknum komum skemmtiferðaskipa til landsins séu gegnumgangandi þema í fjármálaáætlun, sbr. auk umfjöllunar í þessum kafla er komið inn á þær í kaflanum um almanna- og réttaröryggi og kaflanum um umhverfismál sem og í umfjöllun um ferðaþjónustuna sjálfa. Þá segir í umfjöllun um stefnu í fjármálum hins opinbera að leitast verði við að taka mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum við frekari útfærslu gjaldtöku í ferðaþjónustu.

Á blaðsíðunum 262 – 264 í áætluninni er fjallað um helstu áherslur í ferðaþjónustu á tímabili fjármálaáætlunar. Þar er komið inn á tækifæri til umbóta m.a. tengd innviðaupbyggingu, öryggi ferðamanna, ábyrgri ferðahegðun og fleiri þáttum. Sérstök umfjöllun er í þeim kafla um áhættuþætti tengda ferðaþjónustunni. Talað er um að hætta sé á ruðningsáhrifum ferðaþjónustu sem geti valdið þrýstingi á gengi krónunnar, hækkun húsnæðisverðs og haft neikvæð áhrif á samkeppnishæfni annarra útflutningsgreina. Þá geti óheft fjölgun ferðamanna leitt til átroðnings á náttúru, óþols meðal heimamanna í garð ferðamanna og greinarinnar í heild og upplifun ferðamanna gæti versnað sem myndi leiða til orðsporshnignunar og minnkandi eftirspurnar. Komið er inn á utanaðkomandi óvissuþætti eins og heimsfaraldurinn sem geti haft mikla röskun í för með sér í greininni og þar með á efnahag og samfélag landsins. Því segir í kaflanum að sé mikilvægt að stuðla að seiglu í greininni og vera með tiltækar viðbragðsáætlanir. Einnig er lögð áhersla á aukna samræmingu milli greinarinnar og stjórnvalda með hliðsjón af fjölbættu eðli ferðaþjónustu.

## Tekjur af ferðamönnum

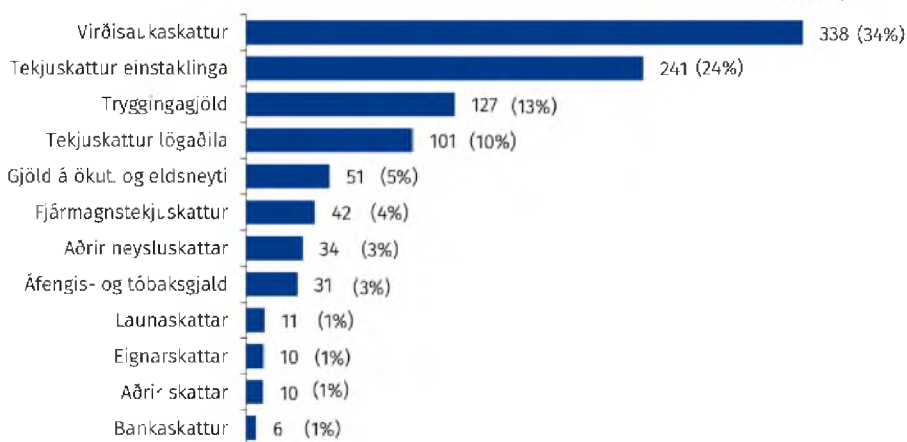
Samkvæmt skammtímafráttum Hagstofu Íslands um ferðapjónustu námu tekjur af erlendum ferðamönnum á árinu 2019 um 470 milljörðum króna. Í skýrslu sem KPMG vann fyrir Ferðamálastofu og kom út í mars 2023 kemur fram að fjöldi ferðamanna árið 2022 hafi verið um 85% af fjöldanum 2019 og heildartekjur numið 409 milljörðum króna.

Tekjur hins opinbera af ferðamönnum eru miklar, bæði í formi virðisaukaskatts og annarra skatta af þeim vörum og þjónustu sem ferðamenn kaupa, sem og í formi skattgreiðslna rekstraraðila og starfsmanna í ferðapjónustu. Á neðangreindri mynd úr fjárlagafrumvarpi ársins 2023 sést skipting skatttekna hins opinbera.

### Þriðjungur skatttekna er virðisaukaskattur

Samsetning tekna ríkisins af sköttum og tryggingagjöldum 2023

Ma.kr. (Hlutdeild)



Horft til gistiþjónustu sérstaklega sýna gögn af höfuðborgarsvæðinu að heildartekjur hins opinbera af tveggja manna hótélherbergi nemi rúmum 2 milljónum króna á ári. Þar af er hlutur sveitarfélaga um 25%. Tekjur hins opinbera af annarri gistingu, þ.e. heimagistingu (AirbNb) og gistingu í hótelskipum/skemmtiferðaskipum, eru hins vegar sáralitlar enda sýndi sig að skráðir aðilar í heimagistingu voru ekki að sækja í úrræði stjórnvalda í heimsfaraldrinum, væntanlega þar sem skráðar tekjur til að styðja við slíkar umsóknir voru ekki til staðar.

### Rekstur 100 herbergja hótels vs hótelskips vs íbúða/sumarhúsaleigu

	Hótél	Hótelskip	AirbNb
VSK	90.812.821	0	Undanþegin
Gistináttaskattur	9.425.400	0	Undanþegin
Áfengisskattur	11.516.953	0	?
Tryggingagjald	18.403.964	0	?
Fasteignagjöld (101. Rvk.)	14.093.475	0	1/9 m.v. hótél
Staðgreiðsla & útsvar m.v. 24% meðaltal	70.110.339	0	?
Samtals skattar & gjöld	214.362.952	0	?
% af heildartekjum	27%	0	?

AirbNb herbergi eru undanþegin hefðbundnu eftirliti og leyfum.  
Hótelskip greiða 210 kr í farþegagjald við komu (ekki pr. nótt)

## **Ábendingar FHG**

### *Um sértæka skatta*

Alþingi þarf að spyrja sig hvort sé grundvöllur fyrir sértækra skatta á ferðaþjónustu, horft til þeirra miklu tekna sem hið opinbera hefur af erlendum ferðamönnum gegnum hefðbundna skatta og gjöld. Ljóst er að skatttekjur af sértækum sköttum verða aldrei nema lítið brot af þeim tekjum sem ferðaþjónustan skilar hinu opinbera gegnum almenna skattkerfið.

Gistináttaskattur hefur verið umdeild skattheimta frá því hann var innleiddur. Lagt hafði verið upp með náttúrupassa, en sú vegferð endaði með sértækum gistináttaskatti sem beindist að einu rekstrarformi innan ferðaþjónustunnar.

Ísland er í samkeppni við hin Norðurlöndin um ferðamenn, enda algengt að ferðamenn leggi Norðurlöndin að jöfnu þegar þeir áforma ferðalög á norðurslóðir. Við ákvörðun um áfangastað er horft til stærstu kostnaðarliðanna, flugs og gistingar, þar sem gistingin vegur iðulega þyngst. Ísland eitt Norðurlandanna leggur á gistináttaskatt, sem hefur þannig bein áhrif á samkeppnisstöðu íslenskra hótela og gistihúsa gagnvart norrænum keppinautum.

Gistináttaskattur var tímabundið afnuminn í heimsfaraldrinum og mun hann, ef löggjafinn stígur ekki inn í, virkjast að nýju um næstu áramót. FHG telja brýnt að nýta tímann fram á næsta haust að skoða þessi mál heildstætt. Útgangspunkturinn ætti að vera að auka skatttekjur ríkisins með áframhaldandi vexti ferðaþjónustunnar. Ef útgangspunkturinn verður hins vegar sértækir skattar sama hvað tautar og raular, verði horft til þess að finna breiðan skattstofn sem leggst ekki á afmarkaða grein ferðaþjónustunnar og tryggt sé að löggjafinn mismuni ekki rekstrarformum með skattkerfinu.

Sveitarfélög hafa lagt mikla áherslu á sértæka skatta á ferðaþjónustuna og að hluti af þeirri köku renni í sjóði sveitarfélaga. Í fjármálaáætlun segir að skoða eigi leiðir til að sveitarfélög hafi auknar tekjur af ferðamönnum. Mikilvægt er að horfa til þess að sveitarfélög hafa nú þegar miklar tekjur af vexti ferðaþjónustunnar í formi fasteignagjalda en sífellt er verið að byggja fleiri hótél og aðrar ferðaþjónustutengdar fasteignir, sem og af útsvari þess vaxandi fjölda starfsmanna sem vinna við ferðaþjónustu hérlendis. Þá hafa sveitarfélög í auknum mæli verið að finna leiðir til gjaldtöku á þá ferðamenn sem sækja héruð landsins heim, s.s. bílastæðagjöld við vinsæla áningarstaði. Fjárhagsvandi margra sveitarfélaga er mikið í umræðunni. Ljóst er að hlutdeild í sértækum sköttum af ferðamönnum er ekki leiðin til að leysa þann vanda. FHG telja mikilvægt að stíga varlega til jarðar í umræðu um að gera sértæka skatta á ferðaþjónustuna að sérstakri tekjulind fyrir sveitarfélög. Fremur ætti að skoða að veita sveitarfélögum hlutdeild í skattstofni eins og fjármagnstekjuskatti.

### *Hótelskip/skemmtiferðaskip – farþegagjöld ígildi virðisaukaskatts*

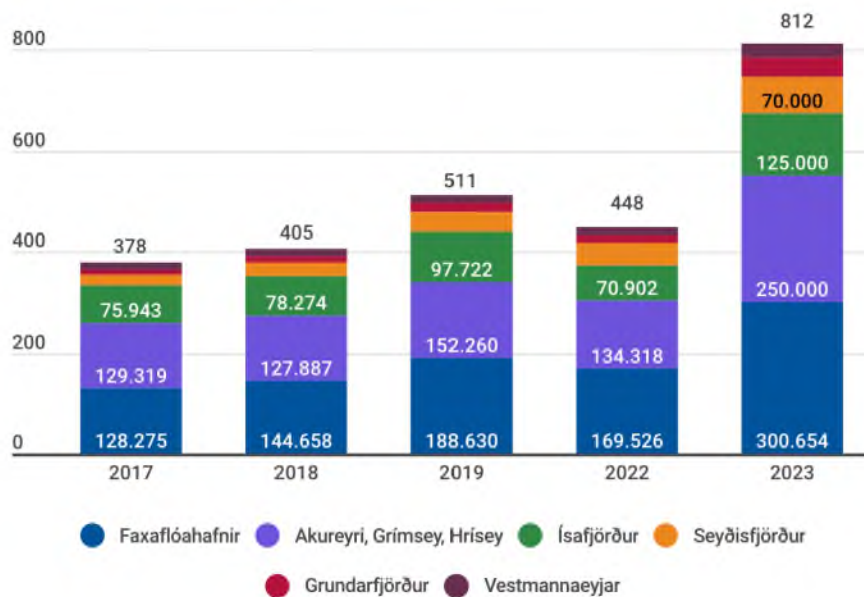
FHG leggja áherslu á að farþegagjöld skemmtiferðaskipa verði samræmd þannig að gjaldtakan nemi ígildi virðisaukaskatts sem hótél á landi greiða. Vangaveltur hafa heyrst um að þau verði látin greiða sem nemur ígildi gistináttaskatts af hverri gistinótt við Ísland. Slík útfærsla mundi ganga alltof skammt og setja rekstraraðila gistiskipa áfram í öndvegi hvað varðar samkeppni við gistingu í landi.

Skemmtiferðaskip greiða enga skatta hér á landi. Sú staðreynd hefur leitt til þess að færst hefur í aukana að boðið sé upp á gistingu í slíkum skipum sem sigla í kringum landið, gerð út frá öðrum ríkjum, oftast skráð í aflandslögsögum. Framboð gistingar í þessum skipum er stundum verulegt miðað við þá gistingu sem er í boði í viðkomandi bæjarfélagi þar sem lagst er að bryggju. Algengt er að farþegum sé flogið til Íslands og að þeir séu ferjaðir beint af flugvelli í skip við hérlenda höfn. Þannig eru sem dæmi Faxaflóahafnir með áform um að stórbæta aðstöðu á hafnarbakkanum í Reykjavík til farþegaskipta.

Það er ójöfn samkeppni fyrir þá aðila sem bjóða upp á gistingu á landi að ferðamenn sem hingað koma eigi í vaxandi mæli möguleika á að kjósa slíka gistingu á sjó í stað hefðbundinnar gistingar í landi.

Eftirfarandi mynd af heimasíðu Ferðamálastofu sýnir þá sprengingu sem er að verða í komum skemmtiferðaskipa til landsins. Það er ekki að undra að þeim stórfjölg þegar skipin eru stikkfrí gagnvart hinu íslenska skattkerfi og heill iðnaður er að myndast í markaðssetningu á slíkum Íslandsrúnti hjá hafnarstjórnunum landsins.

**Mynd 2 - Fjöldi skráðra farþega til sex stærstu hafna landsins (þúsundir, 2017-19 og 2022-23 áætlun)**



Fyrir utan að skipin greiði engan gistináttaskatt fyrir sína farþega og starfsmenn þeirra skili engum sköttum og gjöldum í ríkissjóð Íslands, þá greiða skipin sjálf heldur engan virðisaukaskatt af þeim vistum sem keyptar eru í landi og seldar eru um borð þegar lagt er af stað aftur, né aðra skatta eins og áfengisgjald. Viðskiptamódel slíkra útgerða gengur út á að farþegar létti á buddinni á skipi, ekki í landi. Einnig er vert að hafa í huga að þau skemmtiferðaskip sem hingað koma losa gríðarlegt brennisteinsryk eða sem jafngildir því sem 5000 bifreiðar losa á hverri sekúndu á hvert af stærstu skipunum. Vistsporin sem slík skip skilja eftir hér eru því stór.

### Hótelgisting og Airbnb

AirBnB heimagisting er að vaxa hratt aftur eftir að hafa dottið niður í heimsfaraldrinum. Á árinu 2019 voru áætlaðar heildartekjur af slíkri gistingu um 20 milljarðar króna. Mjög stór hluti heimagistingar er enn óskráður og því líklegt að skatttekjur af slíkri útleigu séu takmarkaðar. Á fyrri kjörtímabili núverandi ríkisstjórnar mátti finna eftirfarandi í stefnuýfirlýsingu hennar:

*Skammtímaleiga íbúðarhúsnæðis til ferðamanna hefur aukist mikið á undanförunum árum og hefur sú þróun hæft afgerandi áhrif á húsnæðismarkað viðna um land. Seja þarf skýrari reglur um slíka starfsemi, í samvinnu við sveitarfélögin og ferðaþjónustuna, ásamt því að efla eftirlit með leyfislausri starfsemi. Kanna þarf forsendur þess að sveitarfélög hafi ríkari heimildir til að stýra leigumarkaði.*

Þótt sama orðalag hafi ekki farið inn í endurnýjaða stefnuýfirlýsingu er ekkert sem bendir til að ríkisstjórnin hafi skipt um skoðun hvað þetta varðar. Hafa má í huga að ríki í kringum okkur eru í vaxandi mæli að setja Airbnb stífari skorður, með það að markmiði að færa gistinguna meira yfir í

hefðbundin hótél og gístaði með öll tilskilin leyfi til starfseminnar. Sú þróun hefur bæði tengst áhrifum vaxtar Airbnb á húsnæðis- og leiguverð á viðkomandi svæðum sem og ópoli heimamanna tengdu vaxandi ónæði af slíkri gistingu inn í miðri íbúðabygð. Nú síðast í byrjun þessa árs boðaði ríkisstjórn Portúgal miklar breytingar í þá átt. Einstakar borgir eins og New York, París, Barcelona, Palma, Amsterdam, Stokkhólmur og margar fleiri hafa einnig stigið stór skref í þessum efnum.

### *Innviðagjöld - vegtollar*

FHG telja fulla ástæðu til að útfæra nánar hugmyndir um vegtolla í samgöngum. Það er ljóst að slíkir tollar af einstökum framkvæmdum eru fallnir til að létta á umferðarþunga og bæta öryggi á hringveginum. Rætt hefur verið um útfærslu á vegtollum sem reynsla er af hér á landi, s.s. í Hvalfjarðargöngum, en einnig verið vísað til fyrirkomulags sem notað hefur verið nágrannaríkjum.<sup>1</sup> Í kerfum sem ganga út á áskrift til lækkunar gjalds fyrir einstakar ferðir má gera ráð fyrir að erlendir ferðamenn greiði heilt yfir hlutfallslega mun hærra gjald en landsmenn sem nota vegakerfið reglulega.

### *Innviðaskattar og aðrar leiðir*

2019 tók Nýja-Sjáland upp sérstakan ferðamannaskatt<sup>2</sup> sem nemur um 3.000 krónum á mann<sup>3</sup> til að fjármagna uppbyggingu innviða og vernd viðkvæmra svæða. Skatturinn er greiddur samhliða umsókn um ferðaheimild fyrir að ferðast til Nýja-Sjálands, svokallaðri *New Zealand Electronic Travel Authority/NZETA*<sup>4</sup>, og gildir í tvö ár. Landsmenn eru þannig undanþegnir gjaldinu.<sup>5</sup> Þá má benda á að íslenska ríkið hefur nú þegar verulegar tekjur af vegabréfsáritunum fyrir ferðamenn frá þriðju ríkjum og tækifæri gætu legið í að auka þær tekjur enn frekar.

### *Önnur atriði*

FHG taka heilshugar undir þau tækifæri til umbóta sem nefnd eru í fjármálaáætlun, s.s. frekari innviðaupbyggingu og aukna áherslu á öryggi ferðamanna og ábyrga ferðahegðun. Í umfjöllun um áhættuþætti tengdum ferðaþjónustu er hins vegar vert að staldra við. Lengst af síðustu öld og fram á fyrsta áratug þessarar aldar var íslenska þjóðin undirsett áhættu af duttlungum náttúrunnar og erlendra markaða gagnvart undirstöðuatvinnugrein sinni á þeim tíma, sjávarútvegi. Sú atvinnugrein hafði gríðarmikil áhrif á samfélagið allt, kaupmátt, þróun launa, húsnæðisverð, gengi krónu og stöðu annarra atvinnugreina. Nú hafa fleiri stoðir verið byggðar undir atvinnulíf og efnahagskerfi landsins og er ferðaþjónustan orðin lykilatvinnugrein ásamt sjávarútvegi þegar kemur að sköpun gjaldeyris. Staðan er því þannig í dag að jafnvel þótt ein grein lendi í tímabundnum mótbyr eru aðrar stoðir til að halda uppi hagkerfinu á meðan. Þetta kom greininlega í ljós í heimsfaraldrinum þegar ferðaþjónustan fékk á sig mikið högg en aðrar greinar, s.s. sjávarútvegur, blómstruðu á sama tíma.

Ef horfum á einstaka þætti sem tilgreindir eru sem áhættuþættir þá taka FHG undir að mikilvægt er að tryggja eftir fremsta megni að uppbygging innviða og aðgerðir til verndunar viðkvæmra svæða haldi í við þann fjölda ferðamanna sem sækir Ísland heim. Of mikill ágangur á svæði sem ekki eru undir það búin er líklegur til að skilja eftir sig sár og hafa áhrif á upplifun ferðamanna. Öryggi ferðamanna er svo annar þáttur, samanber umræða um Reynisfjöru sem hefur verið einn vinsælasti viðkomustaður ferðamanna til Íslands seinni árin. Stór skref hafa þegar verið stigin í að bæta úr þessum þáttum, en betur má ef duga skal. Það hefur sýnt sig að þeir sem fara með forræði fjölsótttra náttúruþerla hafa almennt ríkan vilja til að bæta aðgengi, enda beinn hagur landeiganda af því að viðkomandi svæði verði ekki fyrir skemmdum vegna ágangs. Styrkveitingar úr framkvæmdasjóði ferðamannastaða hafa

<sup>1</sup> Samanber svokallað Gautaborgarmódel, ekki síst hvað varðar uppbyggingu samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu.

<sup>2</sup> International Visitor Conservation and Tourism Levy. Sjá: <https://www.afar.com/magazine/travelers-will-soon-need-to-register-and-pay-a-new-tax-to-visit-new-zealand>

<sup>3</sup> 34 NZD / 23 USD.

<sup>4</sup> Það er sambærilegt fyrirkomulag og ESTA í Bandaríkjunum.

<sup>5</sup> Frumvarp um svokallaðan náttúrupassa var lagt fyrir Alþingi Íslands í desember 2014. Gjald fyrir slíkan passa átti að nema 1.500 krónum og voru allir sem ætluðu að heimsækja svæði sem féllu undir náttúrupassa, erlendir sem innlendir, skyldaðir að framvísa passanum. Þröngar undanþágur voru frá því. Málið var umdeilt og náði frumvarpið ekki fram að ganga.

reynst mikilvægar í tengslum við styrkingu innviða fjölsótttra ferðamannastaða. Auk þess hafa landeigendur sótt tekjur með aðgangsgjaldi eða bílastæðagjaldi og þá færst hefur í vöxt að þeir selji veitingar eða annan varning á svæðinu.

### **Samantekt**

Það er öllum atvinnugreinum mikilvægt að hafa skýra og gagnsæja umgjörð sem stuðlar að heilbrigðri samkeppni og tekur tillit til þeirra efnahagslegu-, samfélagslegu og umhverfislegu sjónarmiða sem fylgja atvinnurekstri í dag. Það felast óhjákvæmilega í því viss ruðningsáhrif þegar nýjar atvinnugreinar sækja í sig veðrið. Nettóáhrifin eru þó almennt jákvæð fyrir þjóðarbúið og samfélagið í heild sinni.

FHG hafa ítrekað bent á að ástæða sé til að fylgja eftir stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar frá fyrra kjörtímabili og sporna við óheftri skammtímaleigu húsnæðis, sem á sama tíma þrýstir upp húsnæðisverði og eykur þannig á verðbólgu. Það væri skýr mótvægisáðgerð í takt við þróun í öðrum ríkjum sem auðvelt er að ráðast í.

FHG taka heils hugar undir ákall fjármálaáætlunar um nauðsynlega styrkingu innviða til að gera Ísland betur í stakk búið að taka á móti vaxandi fjölda ferðamanna. Í þessari umsögn er bent á leiðir til fjármögnunar í þeim efnum.

FHG telja afar brýnt að afnema gistináttaskatt endanlega áður en lög um þann skatt verða virk að nýju um komandi áramót. Skatturinn er samkeppnishamlandi fyrir rekstraraðila hótél og gistihúsa á landinu í ört harðnandi samkeppni við erlenda keppinauta, ekki síst á Norðurlöndum. Skatturinn í dag mismunar einnig gróflega rekstraraðilum í gistiþjónustu eftir formi.

FHG leggja áherslu á að útfærsla á skattlagningu gistiskipa (skemmtiferðaskipa/hótelskipa) sem boðuð hefur verið, taki mið af þeim mikla mismun sem er á milli slíkra rekstraraðila og rekstraraðila hótela og gistihúsa í landi. Skattlagning skemmtiferðaskipa þarf að nema ígildi virðisaukaskatts á hótél, ef hún á að ná því markmiði að jafna samkeppni. Við bætist svo hið neikvæða vistspor sem skemmtiferðaskip hafa í för með sér, bæði vegna mikillar mengunar og þess múg ágangs sem risahópar sem sleppt er í land af slíkum skipum til að skoða helstu náttúruperlur valda.

FHG vekja athygli á að hið almenna skatta- og gjaldakerfi er að skila hinu opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélögum, miklum fjármunum af erlendum ferðamönnum á hverju ári. Sú fjárhæð mun bara fara vaxandi með auknum fjölda ferðamanna sem sækja Ísland heim. Mikilvægt er að rýna þær tekjur áður en tekin er ákvörðun um sértæka skatta á greinina, eins og boðað er í fjármálaáætlun.

Ef engu að síður verður ákveðið að leggja sértækan skatt á ferðaþjónustuna er mikilvægt að slíkur skattur byggi á breiðum skattstofni sem leggst ekki á afmarkaða grein ferðaþjónustunnar og að löggjafinn mismuni ekki rekstrarformum með skattkerfinu. FHG hafa áður lýst sig reiðubúin til, í samtölum við ferðamálaráðherra, að taka þátt í vinnu að slíkri útfærslu.

Ljóst er að hlutdeild í sértækum sköttum af ferðamönnum er ekki leiðin til að leysa skuldavanda sveitarfélaga sem mikið er í umræðunni núna. FHG biðla til Alþingis að stíga varlega til jarðar í umræðu um að gera sértæka skatta á ferðaþjónustuna að sérstakri tekjulind fyrir sveitarfélög. Fremur ætti að skoða að veita sveitarfélögum hlutdeild í skattstofni eins og fjármagnstekjuskatti.

Virðingarfyllt,  
Kristófer Oliverson  
formaður FHG