

Framtíðarsýn tengd komum skemmtiferðaskipa til Íslands



Reynsla annarra þjóða

Efnisyfirlit

I. ALMENNT	3
FJÖLDI FERÐALANGA MED SKIPUM	3
TEKJUR AF SKEMMTIFERÐASKIPUM	4
JÁKVÆÐ OG NEIKVÆÐ ÁHRIF AF SKEMMTIFERÐASKIPUM.....	5
MEINT JÁKVÆÐ ÁHRIF	5
<i>Dreifing ferðamanna um landið</i>	5
<i>Farþegar skemmtiferðaskipa skilji eftir sig tekjur á svæðum sem þau heimsækja.....</i>	6
MEINT NEIKVÆÐ ÁHRIF	6
<i>Neikvæð umhverfisáhrif.....</i>	6
<i>Troðningstúrismi.....</i>	7
<i>Álag á innviði</i>	9
<i>Farþegar skemmtiferðaskipa eyða litlu í landi.....</i>	11
<i>Aðbúnaður og kjör starfsfólks.....</i>	11
VIÐHORF TIL SKEMMTIFERÐASKIPA	12
II. HVAÐ ERU AÐRIR AÐ GERA ?	13
GRÆNLAND	13
NOREGUR	13
ÍTALÍA	14
SPÁNN	14
GRIKKLAND	14
HOLLAND.....	15
BELGÍA	15
FRAKKLAND.....	15
BANDARÍKIN	15
III. REKSTRARUMHVERFI	16
IV. SAMANTEKIÐ.....	17
ÁLAGSSTÝRING.....	17
UPPBYGGING INNVIÐA.....	17
KRÖFUR TIL MENGUNARVARNA	17
ÖRYGGI FARÞEGA – ÁBYRGÐ ÍSLANDS	17
VIÐHORF ÍBÚA	18
JAFNAR LEIKREGLUR – HEILBRIGÐ UPPBYGGING	18
BETRI TÖLFRÆÐI	18
V. AÐGERÐIR TIL SKOÐUNAR	19
STJÓRNVÖLD	19
SVEITAR-/HAFNARSTJÓRNIR.....	19

MINNISBLAÐ

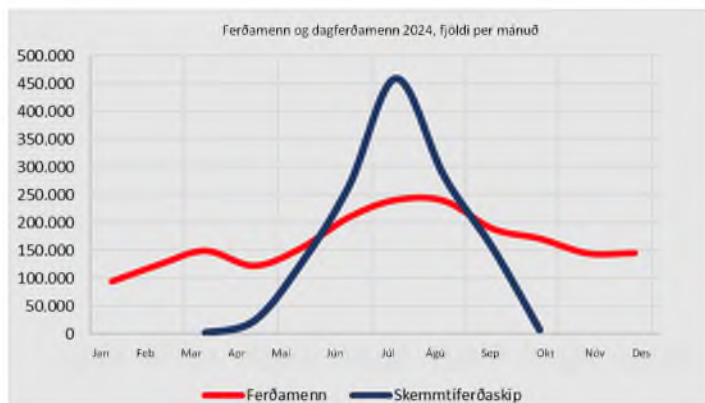
Til: Fyrirtæki í hótél- og gistiþjónustu (FHG)
Frá: Guðjón Rúnarsson Drangi lögmennt
Dags.: 5.6.2024
Efni: Punktur til skoðunar tengdur aukinni umferð hótelskipa við Ísland

I. Almenn

Fjöldi ferðalanga með skipum

Sprengring hefur orðið í heimsóknnum skemmtiferðaskipa til Íslands á undanförunum árum. Í aprílhefti ritsins Ferðatölur 2024¹ kemur fram að áætlaður fjöldi dagferðalanga með skemmtiferðaskipum sem komi í land á Íslandi verði 1,34 milljónir á þessu ári.² Af þeim fjölda komi rúmar 1,14 milljónir með hefðbundnum 1000-3000 manna skemmtiferðaskipum. Tæp 200 þúsund er áætlað að komi með leiðangursskipum (skiptiskipum), þ.e. skipum sem oftast eru með heimahöfn í Reykjavík og taka þar á móti farþegum sem fljúga til og frá landinu. Í sama hefti kemur fram að heildarfjöldi dagferðalanga með skipum sem koma inn á norðursvæðið; Ísland, Færeyjar og Grænland sé áætlaður um 1,6 milljónir. Þannig muni um 84% af þeim fjölda koma við á Íslandi. Í fyrri útgáfum sama rits kom fram að á árinu 2023 hafi komið um 1 milljón dagferðalanga til Íslands og um 500 þúsund verið í áhöfnum þeirra.

Yfir hásumarið síðastliðin ár hafa töluvert fleiri ferðamenn komið í skoðunarferðir á vinsælar náttúruperlur með skemmtiferðaskipum en þeir ferðamenn sem gista í landi. Sumrin hafa um áratugi verið háönn íslenskrar ferðaþjónustu, þannig að skipafarþegar bætast á þessum tíma við þann mikla fjölda sem gistir á hótélum landsins á þeim árstíma, eins og grafið hér að neðan birt í heftinu Ferðatölum 2024 sýnir.



¹ Ferðatölur 2024, Flug, ferðamenn, skemmtiferðaskip, Úlfar Antonsson.

² Með dagferðalöngum er átt við þá sem fara í höfn á hverjum stað. Heildarfjöldi ferðamanna sem hingað koma með skemmtiferðaskipum er þannig minni enda stoppa flest þeirra í fleiri en einni höfn.

Tölurnar sýna að fjöldi farþega með hótelskipum er mikill og fjölgar ört. Þær eru sjaldan birtar þegar fjallað er um fjölda ferðamanna til landsins. Þannig hafa fjölmiðlar sagt 2,3 milljónir farþega hafa komið til landsins á liðnu ári. Þar er þó einungis horft til ferðamanna sem hingað komu með flugi. Í raun var þannig ferðamannafjöldinn töluvert hærri ef skipin eru talin með.

Tekjur af skemmtiferðaskipum

Í fyrrgreindu hefti er áætlað að heildartekjur af komum slíkra skipa til Íslands á árinu 2024 muni nema 23 milljörðum króna, þ.e. tekjur af þjónustu sem útgerðir skipanna og farþegar sem með þeim koma greiða fyrir hér á landi. Þar af fá hafnirnar 4 milljarða kr. í sinn hlut, gististaðir í Reykjavík 3 milljarða og flugfélög um 4,5 milljarða. Tekjur gististaða og flugfélaga snúa að farþegum leiðangursskipa (skiptiskipa), ekki stóru skemmtiferðaskipanna. Ekki er sjálfgefið að rétt sé að eigna komum skiptiskipa 7,5 milljarða króna (4,5 milljarða + 3 milljarða) í tekjur vegna flugs og gistingar, þar sem skipin koma yfir sumarið þegar bóknarstaða flugs og gistingar er hæst. Því má ætla að aðrir kaupendur væru að þeim flugsætum og hótélherbergjum, ef farþegum vegna leiðangursskipa væri ekki fyrir að fara. Þá mega hafnirnar ekki greiða eigendum sínum arð, svo tekjum hafnarstjórna þarf að ráðstafa í frekari fjárfestingar. Þær hafa undanfarið falist í stækkun/dýpkun hafna til að geta tekið á móti stærri skemmtiferðaskipum og nú nýjast áformum Faxaflóahafna um skiptistöð sem jafnframt eigi að nýtast sem ráðstefnuhús. Slíkt ráðstefnuhús færi þá í samkeppni við hótél í landi og aðra innlenda aðila á markaði útleigu slíkra fundarsala. Þá kom hjá forseta borgarstjórnar og stjórnarformanns Faxaflóahafna á fundinum Athafnaborgin 2024 þann 24. maí sl. að landtengingar skemmtiferðaskipa við rafmagn í Reykjavík muni kosta Faxaflóahafnir um 4 milljarða króna næstu árin.³

Fleiri hafa sett fram tölur varðandi tekjur af skemmtiferðaskipum, sbr. viðtal (sjá [hér](#)) á vefnum *Túrista* (nú FF7) í lok árs 2022 við *Skarphéðin Berg Steinarsson* þegar hann var að ljúka störfum sem ferðamálastjóri. Þar sagði hann m.a.:

Heildartekjur í landinu af skemmtiferðaskipum eru 5 milljarðar á ári, þar af eru hafnargjöld 1,7 milljarðar. Við áætlum að farþegar skili 3,3 milljörðum, ef miðað er við að hver farþegi eyði 5 þúsund krónum í landi. Þetta er 1% af heildartekjum ferðaþjónustunnar. Miðað við kolefnissporið af skipunum, átroðninginn og mannmörgðina er illa farið með það svigrúm sem við höfum. Við ættum ekki að nota kolefnisspor okkar í þetta."

Í frétt á RÚV þann 29. maí sl. birtist allt önnur mynd. Þar kemur fram að samkvæmt skýrslu *Reykjavík Economics* hafi skemmtiferðaskip skilað um 40 milljörðum króna í hagnað hér á landi á síðasta ári þegar allt er talið.⁴

Haft skal í huga að framangreindir aðilar eru að fjalla um ólík ár. Skarphéðinn var að vísa til ársins 2022 þar sem fjöldi hótelskipa var töluvert færri skömmu eftir heinsfaraldur, Reykjavík Economics horfa til ársins 2023 og Ferðatölur til ársins 2024. Engu að síður er munurinn á milli þessara talna það mikill að erfitt er að festa hendur á hverjar tekjurnar séu í raun. Væntanlega liggur sannleikurinn einhvers staðar á milli. Við slíka útreikninga er einnig ástæða til að taka tillit til þátta eins og þeirra sem nefndir eru hér að framan.

³ Sjá 1 klst 38 mín og 45 sek á þessu vídeó [hér](#) af fundinum.

⁴ Sjá frétt [hér](#).

Jákvæð og neikvæð áhrif af skemmtiferðaskipum

Meint jákvæð áhrif af komum skemmtiferðaskipa hingað til lands hafa verið nefnd:

- Að þau dreifi ferðamönnum víðar um landið
- Þau skilji eftir sig tekjur á þeim svæðum sem þau heimsækja

Áhyggjur af neikvæðum áhrifum skemmtiferðaskipa hafa farið vaxandi víða um heim síðustu ár. Þar hafa ekki síst verið nefnd:

- Neikvæð umhverfisáhrif tengd komum slíkra skipa
- Ofálag (troðningstúrismi) tengdur komum slíkra skipa
- Álag á innviði, s.s. samgönguinnviði og heilbrigðiskerfi
- Öryggi slíkra skipa með mikinn mannfjölda um borð innan lögsaga ríkja
- Farþegar slíkra skipa eyði litlu í landi
- Aðbúnaður og kjör starfsfólks slíkra skipa

Ef rýnum nánar í einstaka þætti:

Meint jákvæð áhrif

Dreifing ferðamanna um landið

Reykjavík og Suðurland taka á móti flestum þeirra ferðamanna sem sækja Ísland heim. Meginskýringin á því er sú að alþjóðaflugvöllur landsins er á Suðvesturhorninu. Yfir veturinn er algengast að ferðamenn fari í dagsferðir út frá Reykjavík. Yfir hásumarmánuðina er dreifing ferðamanna um landið mun meiri. Á ársgrundvelli vigta Reykjavík og Suðurlandið þó þyngst.

Skemmtiferðaskip og leiðangursskip sækja fjölmargar hafnir á Íslandi heim á sumrin. Þar má nefna Reykjavík, Hafnarfjörð, Arnarstapa, Grundarfjörð, Stykkishólm, Ísafjörð, Sauðárkrók, Siglufjörð, Akureyri, Grímsey, Húsavík, Seyðisfjörð, Borgarfjörð Eystri, Djúpavoga og Vestmannaeyjar. Sjá bókanir slíkra skipa í þessum höfnum [hér](#). Þó að sumir þessara staða taki á móti mun fleirum en aðrir ber listinn ber með sér að komur slíkra skipa stuðla að dreifingu ferðamanna um landið. Þar sem skipin sækja landið aðeins heim yfir sumarmánuðina ber komum farþega þeirra upp á sama tíma og hefðbundir ferðamenn dreifast um landið allt.



⁵ MSC Priziosa við akkeri á Skutulsfirði (Ísafirði). Mynd: Bæjarins Besta (BB) 18.10.2017.

Farþegar skemmtiferðaskipa skilji eftir sig tekjur á svæðum sem þau heimsækja

Almennt skilja allir ferðamenn eftir sig einhverjar tekjur þar sem þeir fara um. Fyrir þá bæi landsins sem skemmtiferðaskip koma til geta allar tekjur af ferðamönnum skipt máli. Án vafa eru töluverðar tekjur að skila sér til þeirra hafna sem skipin leggjast að. Hafnalög koma þó í veg fyrir að þær tekjur megi nýta til annars en uppbyggingar og þjónustu viðkomandi hafna. Hvað varðar eyðslu farþega slíkra skipa í landi vísast til umfjöllunar á eftir í kaflanum *Farþegar skemmtiferðaskipa eyða litlu í landi*.

Hér þarf einnig að horfa til þess að heilsársferðaþjónusta skilar almennt mun meiru til samfélags en ferðaþjónusta sem einungis er gerð út yfir sumarið. Eftir tilkomu skiptiskipa sem fljúga farþegum til og frá landinu en bjóða upp á gistingu á sjó með viðkomu í nokkrum íslenskum höfnum, eiga ferðamenn val um gistingu á sjó eða í landi. Þar sem skipin greiða langtum minni skatta og gjöld til ríkis og sveitarfélaga en hótelin, geta skipin boðið betri verð sem dregur úr fýsileika þess að byggja upp hótellekstur á ársgrundvelli í bæjum sem skemmtiferðaskip sækja heim á sumrin.⁶

Meint neikvæð áhrif

Neikvæð umhverfisáhrif

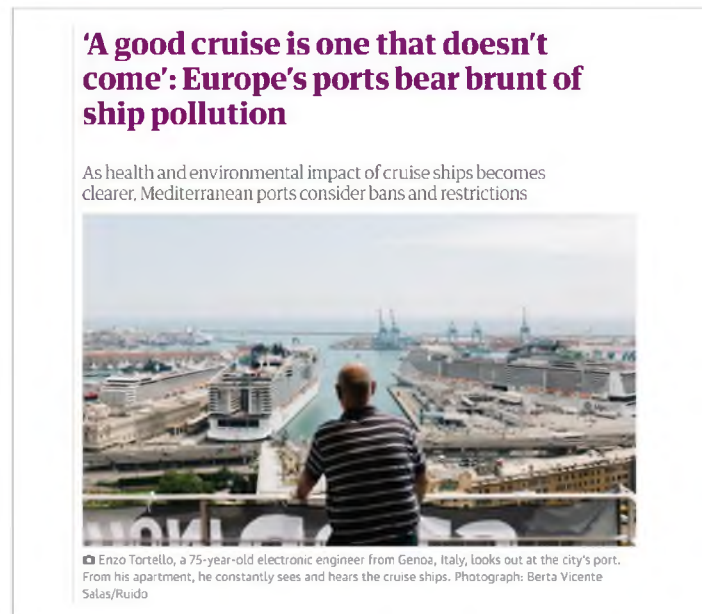
Umræða um neikvæð áhrif skemmtiferðaskipa á umhverfið er önnur af meginástæðum þess að sífellt fleiri móttökustaðir slíkra skipa um víða veröld eru farnir að setja þeim takmarkanir. Á *CleanTechnica*, bandarískri vefsíðu sem horfir sérstaklega til umhverfismála, var nýverið umfjöllun um aðgerðir norsku ríkisstjórnarinnar til að draga úr mengum af völdum skemmtiferðaskipa, sjá [hér](#). Í þeirri umfjöllun er m.a. bent á hversu alvarleg mengun af völdum slíkra skipa er:

According to [Transport and Environment](#), in 2017, Carnival, the world's largest luxury cruise operator, [emitted nearly 10 times more sulfur oxide along the coasts of Europe](#) than all 260 million million cars on the Continent. Royal Caribbean, the world's second largest cruise line, was second with four times the sulfur emissions of the European car fleet. SOx emissions form sulphate (SO4) aerosols that increase human health risks and contribute to acidification in terrestrial and aquatic environments.

Faig Abbasov, shipping policy manager at T&E, said: "Luxury cruise ships are floating cities powered by some of the dirtiest fuel possible. Cities are rightly banning dirty diesel cars but they're giving a free pass to cruise companies that spew out toxic fumes that do immeasurable harm both to those on board and on nearby shores. This is unacceptable. There are enough mature technologies to clean up cruise ships. Shore-side electricity can help cut in-port emissions, batteries are a solution for shorter distances and hydrogen technology can power even the biggest cruise ships. The cruise sector are apparently not willing to make the shift voluntarily, so we need governments to step in and mandate zero emission standards."

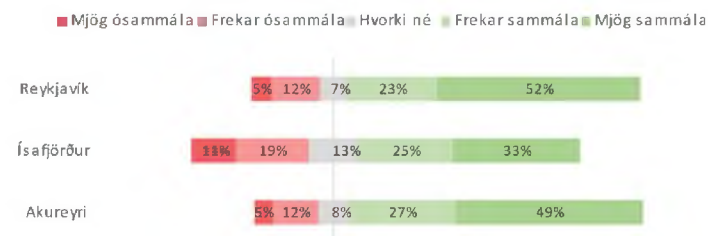
⁶ Hér er fyrst og fremst horft til gjaldaumhverfis hins opinbera, en ekki fjármagnskostnaðar.

Þessi frétt í Guardian (sjá [hér](#)) frá 19. október 2023 endurspeglar þennan vanda vel:



Í könnun sem *Ferðamálastofa* framkvæmdi hjá íbúum í á Akureyri, Ísafirði og í Reykjavík á tímabilinu 23. október til 6. nóvember 2023 (sjá [hér](#)) kom fram að að meiri hluti íbúa í þessum bæjarfélögum hefur áhyggjur af mengun af völdum skemmtiferðaskipa:

Mynd 11: Ég hef áhyggjur af mengun frá skemmtiferðaskipum í minni heimabyggð



7

Troðningstúrismi

Sívaxandi troðningstúrismi er hin meginástæða fyrir þeim ört fjölgandi takmörkunum sem móttökustaðir skemmtiferðaskipa eru farnir að setja. Sjá nánari umfjöllun um slíkar takmarkanir í næsta kafla. Troðningstúrismi, eða *owercrowding*, er hugtak sem vísað er til þegar fjöldi ferðamanna á tilteknum stað er orðinn það mikill að upplifun hvers og eins er ekki eins jákvæð og væntingar stóðu til. Þetta getur átt við um heimsóknir jafnt í einstakar náttúruperlur sem og í vinsæla bæi og borgir. Það er líka merki um troðningstúrisma þegar íbúar á einstökum svæðum telja fjölda ferðamanna á svæðinu farinn að draga úr gæðum daglegs lífs. Sá mikli

⁷ Mynd 11, glæra 9 í [könnun](#).

fjöldi ferðamanna sem flykkjast á land í einu af skemmtiferðaskipum hefur ýtt undir troðningstúrisma á Íslandi, sérstaklega tengt viðkvæmum náttúruperlum landsins.



Í júní 2023 birti tölfræðisíðan [Statista](#) eftirfarandi mynd sem sýnir þær átta borgir Evrópu sem tóku á móti flestum ferðamönnum árið 2019 miðað við íbúa viðkomandi borgar. Reykjavík er þar í fimmta sæti. Sjö af þessum átta borgum eru hafnarborgir sem taka á móti skemmtiferðaskipum. Það er áhugavert að horfa til þess að borgirnar sem verma þrjú efstu sætin hafa allar gripið til aðgerða eftir 2019 til að takmarka komur skemmtiferðaskipa. Það hefur Amsterdam einnig gert. Þannig hafa fjórar af þessum sjö hafnarborgum gripið til aðgerða.



Komur slíkra skipa í bæi úti á landi hérlendis margfalda íbúafjöldann. Þannig má sjá í glærum frá Úlfari Antonssyni⁸ að földi dagferðalanga per íbúa á síðasta ári fór í 136 á Djúpavogi, 124 á Seyðisfirði, 87 á Ísafirði, 64 á Borgarfirði Eystri og 63 á Grundarfirði.

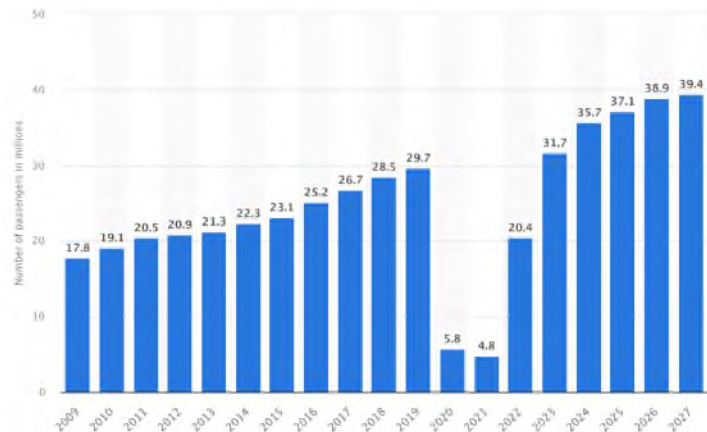
⁸ Glæurur sem Úlfar Antonsson kynnti á fundi Cruise Iceland í apríl 2024.

Álag á innviði

Fjölgun ferðamanna, rétt eins og fjölgun íbúa, reynir á innviði. Mikill fjöldi ferðamanna sem flykkjast á land í einu af skemmtiferðaskipum reynir á innviði þeirra svæða sem þeir heimsækja. Mikilvægt er að uppbygging náttúruperla sé með þeim hætti að slíkur fjöldi skaði ekki náttúruna. Á sama hátt er mikilvægt að nægur fjöldi salerna og sambærilegra grunninnviða sé til staðar til að mæta þörfum þess fjölda ferðamanna sem sækja einstaka staði.

Innviðir eru ekki ekki bara mannvirki heldur einnig opinber þjónusta eins og heilbrigðisþjónusta í landi. Meðalaldur farþega á skemmtiferðaskipum er hár miðað við hinn almenna ferðamann sem gistir á hótelum á landi. Hlutfall farþega á skemmtiferðaskipum sem þurfa á þjónustu heilbrigðiskerfisins í landi að halda er þannig hærra. Það þýðir meira álag og bitnar á þjónustu við íbúa viðkomandi svæða, sem ýtir undir neikvætt viðhorf til slíkra skipa.

Neðangreint graf sem *Statista* birti á þessu ári (sjá tengil [hér](#)) sýnir hvernig farþegum sem sigla með skemmtiferðaskipum um heiminn hefur fjölgað jafnt og þétt frá árinu 2009 og áætlaða fjölgun til ársins 2027. Þróun fjölgunar farþega með slíkum skipum til Íslands síðasta áratug hefur verið enn skarpari.



Öryggi innan lögsögu

Öryggisatvik tengd skemmtiferðaskipum eru algengari en flestir halda, eins og sjá má á þessari vefsíðu [hér](#).

Í skýrslu rannsóknarnefndar sjóslysa sem kom út vorið 2024 var greint frá alvarlegu atviki þegar skemmtiferðaskipið *Norwegian Prima*, sem siglir undir flaggi Bahama, var hætt komið skammt undan Viðey í maí 2023 (sjá skýrslu [hér](#)). Skipið tekur rúmlega 3000 farþega og er með 1500 manna áhöfn, en 4000 manns voru um borð þegar atvikið varð. Mikill vindur gerði það að verkum að skipsstjórnendur misstu tímabundið stjórn á því þannig að skipið rak yfir bauju með keðjum sem litlu munaði að færi í skrúfur þess. Þegar stjórn náðist á ný með aðstoð dráttarbáta var skipið 10 metra frá grynningum við eyjuna og mátti engu muna að illa færi. Dráttarbáturinn skemmdist í átökunum við að bjarga skipinu frá strandi. Í skýrslunni er bent á fjórföldun í komum skemmtiferðaskipa frá árinu 2014 til 2023 þegar atvikið átti sér stað og fimmföldun ef miðað við árið 2024 þegar skýrslan kom út.

Í norskri skýrslu sem kom út 2024 var birt rannsókn á alvarlegu atviki utan ströndum Noregs í mars 2019 (sjá [hér](#)). Þá sló út allt rafmagn í *Viking Sky* þannig að skipið missti afl og stýringu. Samkvæmt skýrslunni munaði aðeins skipslengd að skipið hefði strandað sem samkvæmt skýrsluhöfundum hefði getað leitt til eins mannskæðasta sjóslyss sögunnar. Skortur á þjálfun áhafnar var einn af þeim þáttum sem skýrslan sagði hafa leitt til þess hversu langan tíma tók að koma aflagjöfum í gang á ný.

Árið 2012 strandaði skemmtiferðaskipið *Costa Concordia* utan ströndum Toskana. Þótt tækist að bjarga flestum af 3200 farþegum og 1000 manna áhöfn, fórust 60 manns. Mikill fjöldi af þyrlum og annarra björgunartækja sem Ítalir búa að átti mikinn þátt í hvað bjarga tókst mörgum. Gríðarlegt átak fór í að lágmarka skaða af umhverfisslysi í tengslum við strand skipsins.



Árið 2022 birti norska ríkisstjórnin viðamikla skýrslu um áskoranir tengdar björgun á sjó vegna aukinnar umferðar skemmtiferðaskipa utan Noregsstranda. Sjá enska útgáfu skýrslunnar [hér](#) og þá norsku sem er mun ítarlegi [hér](#). Atvikið tengt *Viking Sky* árið 2019 var hvatinn að þessari vinnu. Í henni eru tilgreind 11 alvarleg atvik tengd skemmtiferðaskipum við Noregstrendur frá 1989 til ársins 2021. Skýrslan setur fram 66 tillögu aðgerðaáætlun til að lágmarka áhættu af sjóslysum skemmtiferðaskipa í lögsögunni og tryggja samræmd viðbrögð við slíkum atvikum.

Í skýrslunni kemur fram að lítil þjóð eins og Noregur eigi erfitt með að bregðast við stærri atvikum sem gerast á þeirra hafsvæði. Það er áhugavert að lesa það komandi frá Norðmönnum með sína miklu reynslu af björgun á sjó, m.a. tengd oliuborpöllum. Þá kemur fram í skýrslunni að kostnaður við alvarlegt atvik tengt skemmtiferðaskipi á sjó út frá Noregi geti verið á bilinu 190 – 1.100 milljarðar ISK og þá sé ekki allur kostnaður við björgunaraðgerðir með talinn.

Það þarf ekki sterk glæraugu til að sjá að geta Íslands til að bregðast við alvarlegum atvikum tengdum skemmtiferðaskipum stendur Noregi langt að baki. Möguleiki til björgunar færi eftir alvarleika atviks en gera má ráð fyrir að kalla þurfi á aðstoð annarra ríkja þegar slíkt kemur upp. Viðbragðstími muni þannig lengjast verulega. Þetta er einn af þeim þáttum sem ríki og sveitarfélög hér á landi þurfa að meta í tengslum við stöðuga aukningu í komum skemmtiferðaskipa til landsins.

Farþegar skemmtiferðaskipa eyða litlu í landi

Reglulega eru settar fram ályktanir um hversu miklu farþegar skemmtiferðaskipa eyða í landi. Í Bergen í Noregi var gerð greining á því fyrir fáum misserum, þar sem niðurstaðan var að hver farþegi eyddi um 14 evrum á dag í borginni. Hér á landi reiknaði *Skarphéðinn Berg Steinarsson*, fyrrverandi ferðamálastjóri út í árslok 2022 að meðaleyðsla hvers ferðamanns skemmtiferðaskipa í landi næmi í kringum 5000 krónum á dag (sjá [hér](#)). Faxaflóahafnir létu *Rannsóknarmiðstöð ferðamála* reikna út eyðslu í landi, þar sem mun hærrí tölur voru nefndar eða nær 44.000 kr. á dag. Í könnun *Reykjavík Economics* fyrir Faxaflóahafnir sem fjallað var um í fréttum í lok maí 2024 kom fram að farþegar skemmtiferðaskipa eyddu á bilinu 72 – 92 þúsund krónum í landi í ferðum sínum.⁹

Ferðamálaráð Santa Barbara gaf vorið 2024 út að hver ferðamaður skemmtiferðaskipa eyddi um 65 dollurum (ca. 9000 ISK) í landi, fyrst og fremst í skipulagðar skoðunarferðir og á veitingastöðum. Samkvæmt tölum frá *Cruise Lines International Association* eyðir hver farþegi á skemmtiferðaskipi að meðaltali 750 dollurum í hafnarborgum yfir sjö daga siglingu eða rúmlega 100 dollurum á dag (um 15.000 ISK).

Hvað sem líður slíkum útreikningum á að vera ljóst að ferðamaður á skemmtiferðaskipi eyðir að meðaltali mun minna á dag í landi en ferðamaður sem gistir á hótélum. Fyrir það fyrsta gengur viðskiptamódel skemmtiferðaskipa út á að ferðamenn eyði sem mestu um borð í skipinu, ekki í landi. Í öðru lagi er algengast að dagferðalangar með skipum komi í land að morgni og aftur um borð síðdegis, þannig að þeir eru þá ekki að eyða neinu í landi eftir að þeir koma um borð aftur. Í þriðja lagi eyða farþegar skemmtiferðaskipa engu í flug eða gistingu. Ef horft er til farþega skiptiskipa, sem nema um 15% af farþegum sem hingað koma með hótelskipum, þá greiða þeir almennt einungis fyrir gistingu í upphafi og/eða lok ferðar, sem er lítið brot af því sem ferðamenn sem gista allan tímann á landi eyða.

Aðbúnaður og kjör starfsfólks

Skemmtiferðaskip eru oftast en ekki skráð í lágs kattaríkjum til að auka arðsemi útgerðar þeirra. Sem dæmi er *Norwegian Prima* sem lenti í alvarlegu atviki við Viðey vorið 2023 skráð í Bahama. Það þýðir einnig að útgerðir skipanna eru ekki háðar kjarsamningsumhverfi þess lands eigendur þess koma frá. Oftast en ekki leita útgerðir slíkra skipa eftir starfsfólki frá ríkjum þar sem verkalýðsfélög eru ekki í hávegum höfð. Reglulega má lesa dæmi um ósæmandi starfskjör eða skort á aðbúnaði starfsfólks slíkra skipa.

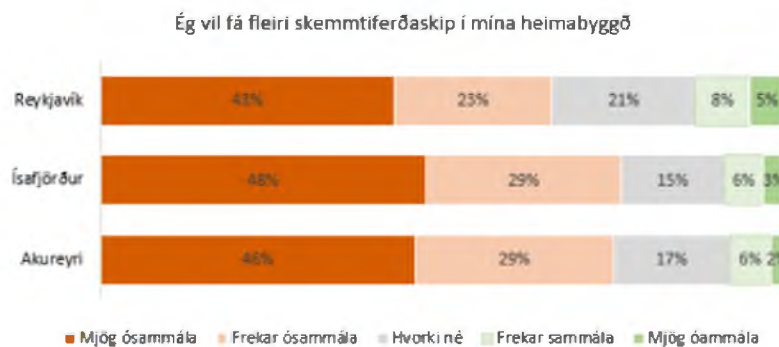
Norska ríkisstjórnin hefur lagt fram lagafrumvarp sem ætlað er að tryggja starfsfólki skipa við Noregsstrendur laun sem standast norska kjarsamninga. Marianne Sivertssen sjávarútvegsráðherra Noregs sagði við kynningu á frumvarpinu að eitt af stefnumálum ríkisstjórnarinnar hefði verið að koma í veg fyrir félagsleg undirboð (*e. social dumping*) innan norskrar lögsögu. Sjá umfjöllun um frumvarpið [hér](#). Útfærsla frumvarpsins miðar við að það nái til skipa sem koma

⁹ Sjá m.a. frétt í RÚV 29. maí 2024 (sjá [hér](#)). Í viðtali við markaðsstjóra Faxaflóahafna í fréttinni segir að skýrslan sýni að hingað komi efnaðir ferðamenn með skipunum og að eyðsla þeirra sé á pari við það sem aðrir ferðamenn skilji eftir sig í landi.

við í nokkrum höfnum í Noregi, þ.e. dvelja hátt í helming siglingarinnar í Noregi. Miklar umræður hafa spunnist um frumvarpið meðal þeirra hagsmunaaðila sem málið snertir sbr. þessi frétt í *Dagens Næringsliv* þann 26. maí sl. (sjá [hér](#)). Í fréttinni er m.a. viðtal við norskan hótélrekanda sem benti á að fækkun skemmtiferðaskipa við Noregsstrendur mundi draga verulega úr mengun auk þess sem það væri mun betra fyrir norskt hagkerfi að ferðamenn gistu í landi. Íslenska fréttaveitan *FF7* fjallaði um málið þann 29. maí sl.¹⁰ Hvort sem frumvarpið fer í gegn óbreytt eða tekur breytingum, er ljóst að norsk stjórnvöld telja ekki hægt að búa við óbreytt ástand lengur.

Viðhorf til skemmtiferðaskipa

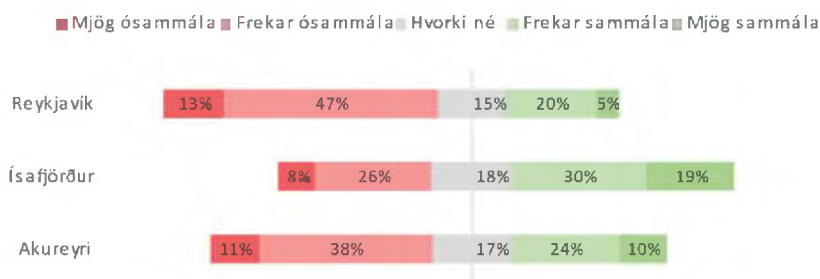
Í viðhorfskönnun Ferðamálastofu sem birt var í lok síðasta árs¹¹ kom fram að afgerandi meiri hluti íbúa á Akureyri, Ísafirði og í Reykjavík vilji ekki fleiri skemmtiferðaskip í sína heimabyggð:



12

Einnig var í könnuninni spurt um ónæði af völdum skemmtiferðaskipa. Svörin þar benda til að því minni sem staðurinn er þeim mun meira verði ónæðið. Þannig telur helmingur íbúa Ísafjarðar sig verða fyrir ónæði af komum slíkra skipa meðan þriðjungur segist ekki verða fyrir ónæði. Forsíðumynd þessa minnisblaðs segir meira en mörg orð í þeim efnum.

Mynd 9: Ég tel íbúa í minni heimabyggð verða fyrir ónæði af komum skemmtiferðaskipa



13

¹⁰ Sjá umfjöllun [hér](#). Einungis áskrifendur geta lesið alla fréttina.

¹¹ Sjá nánar um [könnun](#) í kaflanum *Neikvæð umhverfisáhrif* í minnisblaði.

¹² Sjá mynd 12, glæru 9 í [könnun](#).

¹³ Sjá mynd 9, glæru 9 í [könnun](#).

II. Hvað eru aðrir að gera ?

Grænland

Í byrjun árs 2024 tók gildi nýr skattur á skemmtiferðaskip sem leggjast að í grænlandskum fjörðum. Hann leggst á hvort sem lagt er að höfn eða settur niður stjóri í firði.

Skatturinn var lagður á í kjölfar sameiginlegs átaks borgaranna, rekstraraðila í ferðaþjónustu og ferðamálaráðs Grænlands. Sívaxandi fjöldi ferðamanna með slíkum skipum var farinn að vera stórt vandamál fyrir hvalina, veiðimenn og íbúa strandsvæðanna. Nýi skatturinn nemur 50 DK eða sem samsvarar um 1050 ISK per farþega, auk gjalds per brúttótonn. Nýja löggjöfin gerir ráð fyrir að tekjur af skattinum haldist í þeim hafnarbæjum þar sem þær eru innheimtar og viðkomandi sveitarstjórnir geti ákveðið hvernig þeim sé ráðstafað.

Í rannsóknum sem lögðu grunn að nýja skattinum kom fram að margir litlir bæir á Grænlandi hefðu nánast engar tekjur af þeim skemmtiferðaskipunum sem sæktu þá heim, auk þess sem innviðir í landi réðu engan veginn við þennan fjölda. Þar var m.a. vísað til fjölda salerna og ruslatunna. Í rannsókninni kom einnig fram að Grænland fyrir breytingu væri þriðja ódýrasta landið að sækja heim á norðurslóðum, borið saman við Noreg, Svalbarða, Ísland, Alska og Norður-Kanada.

Sjá nánar um nýja skattinn [hér](#).

Noregur

Umræða um neikvæð áhrif af komum skemmtiferðaskipa hefur verið mikil í Noregi á undanförunum árum. Noregur rétt eins og Ísland býr að einstakri náttúru og fallegum fjörðum sem laða að ferðamenn. Norðmenn sjálfir hafa á síðasta áratug verið að stíga skref í átt að umhverfisvænni siglingum um firðina með tilkomu rafmagnsferja.

Í byrjun þessa árs setti norska umhverfisráðuneytið reglugerð byggða á zero emission löggjöf norska stórþingsins frá árinu 2018 varðandi umferð skemmtiferðaskipa um norsku firðina. Innleiðingu laganna hafði áður verið frestað. Í umfjöllun um nýjur reglurnar sagði m.a.:

Starting in 2026, only cruise ships powered by alternative fuels will be allowed to visit the fjords in Norway. Lawmakers want to protect the unique natural environment and stop marine diesel oil and mass tourism from damaging the ecosystem.

Samkvæmt lögunum verður einungis skipum sem ganga fyrir rafmagni heimilt að sigla um norsku firðina frá og með árinu 2026. Þó er undanþága til ársins 2035 þannig að skipum er fram að því heimilt að nýta lífoldsneyti í stað díselolíu enda sýni þau viðeigandi hafnareftirliti fram á kaup á slíku eldsneyti áður en sigla inn firðina. Ströng viðurlög eru við að fylgja ekki reglunum.

Sjá umfjöllun um nýju reglurnar um umhverfisvænni siglingar [hér](#).

Þá eru Norðmenn einnig að ganga fram fyrir skjöldu varðandi aðbúnað starfsfólks á skemmtiferðaskipum, sbr. umfjöllun hér að framan í kaflanum *Aðbúnaður og kjör starfsfólks*.

Ítalía

Frá 2021 hefur stórum skemmtiferðaskipum verið bannað að leggja að höfn í gamla hluta Feneyja. Sögulegar hafnir og mannvirki voru farin að skemmast vegna mengunar og boðafalla af völdum slíkra skipa. Dropinn fyllti mælinn þegar fimm manns slösuðust og söguleg bryggja stórskemmdist er stórt skemmtiferðaskip sigldi á hana sumarið 2019.

Sjá umfjöllun um bannið [hér](#).

Spánn

Barcelona

Miðjarðarhafið er annar stærsti markaður skemmtiferðaskipa á eftir karabíska hafinu. Sívaxandi umferð slíkra skipa á því svæði er farin að valda streitu hjá íbúum, sérstaklega í byggðalögum við stendurnar þar sem slík skip leggjast að. Þannig hóf Barcelona að grípa til aðgerða í október 2023 með því að loka á að stór skemmtiferðaskip geti lagst að bryggju í gamla bænum. Aðeins er opið fyrir aðkomu við höfn fjarri íbúabyggðum borgarinnar auk þess sem sett eru fjöldatakmark. Þá er stefnt að því að frá og með árinu 2026 megi einungis sjö skemmtiferðaskip liggja við bryggju í einu í borginni. Tilgangur þessara aðgerða er fyrst og fremst að stýra álagi og vinda ofan af troðningstúrisma.

Þá greiða dagferðalangar á skemmtiferðaskipum 6,25 evrur á dag í ferðamannaskatt fyrir hvern dag sem þeir delja í Barcelona frá og með 1. apríl 2024. Skatturinn nam 2-3 evrum fyrir það, á grunni löggjafar frá 2012.

Sjá umfjöllun um takmarkanir [hér](#).

Palma

Palma, stærsta borg Mallorca, samdi í maí 2022 við útgerðir skemmtiferðaskipa sem sækja eyjuna heim um að einungis megi liggja þrjú skemmtiferðaskip í einu við bryggju þar, og þar af einungis eitt með meira en 5000 manna farþegafjölda. Samningurinn gildir til 2026, en í maí 2024 óskaði ferðamálaráð Mallorca formlega eftir því við útgerðir skipanna að sem fyrst yrði farið í að semja um framlengingu hans.

Umræða hefur verið í pólitíkinni á Spáni um að setja slíkum skipum enn þrengri skorður, svo sem hvað varðar aukna skattheimtu og strangari kröfur til orkugjafa þeirra skemmtiferðaskipa sem sækja landið heim. Ríkisstjórn Spánar hefur þó til þessa vikið sér undan því að ganga lengra, sagt skorta lagalegar heimildir til þess og bent á að einnig verði að horfa til sjónarmiða þeirra hafnarborga/bæja sem um ræðir.

Sjá umfjöllun um takmarkanir [hér](#).

Grikkland

Santorini

Eyjan Santorini í Miðjarðarhafinu hóf að takmarka komur skemmtiferðaskipa við 8000 gesti á dag frá árinu 2019. Þrátt fyrir það eru dæmi um að stór skip breyti áætlun og hætti við að stoppa á Santorini vegna troðningstúrisma og mengunar.

Sjá umfjöllun um takmarkanir [hér](#) og um stöðuna í dag [hér](#).

Holland

Amsterdam

Í júlí 2023 tilkynnti borgarstjórn Amsterdam að áformað væri að banna stórum skemmtiferðaskipum að koma í höfn í miðborginni, með það að markmiði að draga úr átroðningi ferðamanna og minnka mengun. Þeim yrði þó áfram heimilt að leggjast að bryggju í útjaðri Amsterdam. Borgaryfirvöld í Amsterdam höfðu árið 2019 stigið það skref að skattleggja farþega skemmtiferðaskipa sérstaklega en skatturinn nemur nú 14 evrum (ca. 2200 kr.) á dag (dagtoeristenbelasting = dagferðalangaskattur).

Sjá nánar um takmarkanir [hér](#).

Belgía

Brugge

Brugge í Belgíu hefur sett hámark á dvöl skemmtiferðaskipa í höfninni. Griðarfjöldi skemmtiferðaskipa hefur sótt borgina heim og fjöldi farþega með þeim náð meira en sex milljónum á ári. Borgarstjórinn í Brugge sagði í viðtali við þarlandan [fjölmiðil](#) fyrir nokkrum árum:

“We have to control the influx more if we don’t want it to become a complete Disneyland here.”

Nú mega aðeins tvö skemmtiferðaskip dvelja í einu í höfninni í Brugge. Þá hafa borgaryfirvöld gert ráðstafanir til að banna að auglýsa Brugge sem *day trip destination*.

Frakkland

Bæði Cannes og Saint Raphael á frönsku Rívíerunni hafa settar strangar umhverfiskröfur á skemmtiferðaskip sem hyggjast leggjast þar í höfn og hleypa farþegum í land.

Sjá umfjöllun um reglurnar í Cannes [hér](#).

Bandaríkin

Íbúar í Key West í Flórída kusu árið 2020 með því að takmarka farþega skemmtiferðaskipa við 1500 manns á dag. Þá mega einungis skip sem bera undir 1300 farþega leggja að höfn og skip með „grænan stimpil“ njóta forgangs. Þótt mörg fyrirtæki í Key West reiði sig á viðskipti tengd slíkum skemmtiferðaskipum þá var þolinmæði íbúa gagnvart þeim sífellt minni. Árið 2019 kom tæp milljón manns í land með skemmtiferðaskipum í Key West.

Sjá umfjöllun reglunar [hér](#).

III. Rekstrarumhverfi

Á Íslandi hefur á tiltölulega stuttum tíma eftir bankahrun tekist að lengja ferðatímabilið frá því að vera mestmegnis sumarvertíð yfir á stærstan hluta vetrarins einnig. Suðvesturhorn landsins sem og Suðurlandið eru þannig mikið sótt af ferðamönnum allan ársins hring. Hægt og bitandi hefur þessi þróun verið að teygja sig lengra frá höfuðborginni og allir möguleikar til staðar að byggja upp heilsársferðaþjónustu um nánast allt land. Heilsársferðaþjónusta skapar tekjur og störf árið um kring á þeim svæðum þar sem hún er stunduð. Það eykur arðsemi í héraði og skilar viðkomandi sveitarfélögum sem og ríkinu auknum tekjum.

Það á að vera nokkuð ljóst að móttaka hótelskipa (skemmtiferðaskipa og skiptiskipa) dregur úr fýsileika þess að byggja upp hótelsrekstur í landi, enda erfitt að keppa við rekstraraðila sem eru undanþegnir flestum sköttum og gjöldum. Hótelskipin koma hins vegar bara til Íslands yfir sumarmánuðina og skilja mun minna eftir sig í héraði en hótél á landi.

Neðangreind tafla sýnir muninn á hverju hótél uppi á landi og hótelskip skila til hins opinbera.

Samanturður á sköttum og gjöldum hótela í landi og hótelskipa á ársgrunni		
	Hótél pr. herb.	Hótelskip pr. káetu
VSK	873.200 (40,6%)	0
Gistináttaskattur (666 kr. m.vsk)/1.000	181.258 (8,4%)	150.000
Áfengisgjald	110.740 (5,1%)	0
Tryggingagjald	176.961 (8,2)	0
Fasteignagjöld (101, Rvk.)	135.514 (6,3%)	0
Staðgreiðsla & útsvar m.v. 24% meðaltal	674.138 (31,3%)	0
Samtals skattar & gjöld	2.151.811 (100%)	150.000

Hótelskip greiða 210 kr í farþegagjald við komu (ekki pr. nótt) auk hafnargjalda. Í töflu er miðað við að hótelskip sé 150 daga innan íslenskrar lögsögu.

14

Það telst alla jafna eðlilegt að ætlast til þess að aðilar á markaði búi við sömu leikreglur. Ef sumum markaðsaðilum er veitt forskot umfram aðra sýnir það ekki aðeins markaðinn heldur dregur einnig úr arðsemi viðkomandi atvinnugreinar.

Það flækir málið hversu sterkt afl risafyrirtækin sem standa baki útgerðum skemmtiferðaskipa heimsins eru. Skráning þeirra á lágskattasvæðum, auk forskots í regluverki á heimamarkaði þeirra ríkja sem þau sækja heim, eykur til muna möguleika þeirra á að hámarka arðsemi í rekstrinum. Það skapar þeim einnig fjárhagslegt svigrúm til að tryggja hagsmunum sína á þeim svæðum til framtíðar. Þessi grein í *The Hustle* (sjá [hér](#)) geymir gott yfirlit yfir ýmis álitamál sem tengjast rekstrarumhverfi skemmtiferðaskipa, s.s. leiðir farnar til lágmarkunar skatt- og launagreiðslna, hversu mikið útgerðir stóru skipakeðjanna eyða í hagsmunagæslu til að verja stöðu sína o.fl.

¹⁴ Útreikningar FHG. Miðað við 100 herbergja hótél í Reykjavík.

IV. Samantekið

Álagsstýring

Stjórnvöld á þeim stöðum sem skemmtiferðaskip sækja mikið, hafa í vaxandi mæli stigið skref til *álagsstýringar* vegna komu slíkra skipa og í sumum tilvikum dregið skýrar línur í sandinn, jafnvel sett bann á komur stærri skipa. Þetta er gert til að bregðast við vaxandi troðningstúrisma og tryggja að innviðir geti betur mætt auknum fjölda ferðamanna. Mikilvægt er að Ísland sem þjóð fari að marka sér stefnu í þeim efnum. Þá getur verið ástæða fyrir einstök hafnarbæjarfélög að setja sér stefnu um hámarksfjölda og eftir atvikum hámarksstærð slíkra skipa til að lágmarka neikvæð áhrif þeirra á nærsvæðið.

Uppbygging innviða

Uppbygging innviða þarf að haldast í hendur við vaxandi fjölda ferðamanna til landsins. Innviðir í formi umgjarðar til verndunar viðkvæmri náttúru s.s. í formi uppbyggðra stíga, rusladalla og salerna eiga að vera útgangspunktur, en einnig þarf að horfa til annarra innviða eins og samgangna, orku, fjarskipta og heilbrigðisþjónustu. Meira reynir á þessa þætti þegar hingað koma mjög stórir hópar í einu með stórum skemmtiferðaskipum.

Kröfur til mengunarvarna

Það er einnig full ástæða fyrir íslensk stjórnvöld, hvort heldur ríki eða einstök bæjarfélög, að herða kröfur til útgerða slíkra skipa varðandi *leyfilega mengun* við Íslandsstrendur. Þar má m.a. horfa til þeirra skrefa sem frændþjóð okkar Norðmenn hefur stigið í þeim efnum. Aukin álagsstýring felur einnig, eðli máls samkvæmt, í sér mengunarvarnir.

Öryggi farþega – ábyrgð Íslands

Því fylgir mikil ábyrgð að taka á móti jafn stórum samgöngufarartækjum og skemmtiferðaskip eru. Mikilvægt er að geta staðið undir þeirri ábyrgð. Litlu munaði að illa hefði farið hjá *Norwegian Prima* í vondu veðri með 4000 manns um borð undan Viðey sumarið 2023. Í Noregi mátti engu muna vorið 2019 að eitt stærsta sjóslys sögunnar yrði þar þegar *Viking Sky* rak stjórnlaust upp að landi. Í kjölfar þess atviks létu norsk stjórnvöld vinna skýrslu um hættuna sem stafar af umferð skemmtiferðaskipa á þeirra hafsvæði. Skýrslan mælti fyrir um 66 tillögu aðgerðaáætlun til að lágmarka áhættu af sjóslysum slíkra skipa í norskrri lögsögu og tryggja samræmd viðbrögð. Ein meginniðurstaða skýrslunnar var að norska viðbúnaðarkerfið væri illa í stakk búið til að bregðast við alvarlegum sjóslysum tengdum skemmtiferðaskipum. Sú skýrsla ætti að vera áminning fyrir bæði ríkisstjórn Íslands sem og alla þá sem bóka hótelskip í sínar hafnir.

Viðhorf íbúa

Sveitarstjórnir á hverjum stað þurfa að vera vakandi yfir viðhorfi íbúa sveitarfélagsins til koma skemmtiferðaskipa. Það reynir á bæði innviði og umburðarlyndi þegar stórir hópar ferðamanna flykkjast í land í einu. Viðhorfskönnun Ferðamálastofu frá því í lok árs 2023 sýnir að áhyggjur bæjarbúa í minni bæjum landsins eru miklar vegna þessa.

Jafnar leikreglur – heilbrigð uppbygging

Huga þarf að því að tryggja sem jafnastar leikreglur á gistimarkaði, hvort heldur gisting fer fram í landi eða úti á sjó. Það er ekki staðan í dag, þar sem hótelskip njóta mikils skattalegs hagræðis umfram gistingu í landi. Jöfnun leikreglna stuðlar að heilbrigðari uppbyggingu gistiþjónustu á ársgrundvelli, sérstaklega á landsbyggðinni. Í tillögu til þingsályktunar um ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til ársins 2030 (sjá [hér](#)), lögð fram af ferðamálaráðherra vorið 2024, er m.a. gert ráð fyrir því að stíga aukin skref í þá veru.

Betri tölfræði

Áreiðanleg tölfræði er grunnur að góðri ákvarðanatöku um framtíð ferðaþjónustu, hvort heldur af hálfu stjórnvalda eða rekstraraðila. Sá gríðarlegi fjöldi sem hingað kemur með skemmtiferðaskipum er nánast aldrei talinn með í þeim opinberu tölum sem birtar eru um fjölda ferðamanna til landsins. Úr því þarf að bæta.¹⁵ Sjá síðast í þessu sambandi erindi borgarstjóra á fundinum *Athafnaborgin 2024* sem streymt var úr Tjarnarsal 24. maí sl., þar sem hann sagði rúmar tvær milljónir ferðamanna hafa komið hingað til lands á síðasta ári.¹⁶



17

¹⁵ Algengt viðmið virðist vera að horfa til dagferðalanga, þ.e. þess fjölda sem kemur á land (day trippers).

¹⁶ Sjá orð Einars Þorsteinssonar borgarstjóra ef stillt á 1 klst 15 mín 13 sek á þessu vídeó [hér](#).

¹⁷ Mynd af [vef](#) Umhverfisstofnunar.

V. Aðgerðir til skoðunar

Stjórnvöld

- *Setji upp viðbúnaðarumgjörð vegna vaxandi siglinga skemmtiferðaskipa og skiptiskipa við Íslandsstrendur*
- *Herði á kröfum til mengunarvarna slíkra skipa sem koma til Íslands*
- *Séu leiðandi í að setja upp kerfi álagsstýringar vegna koma slíkra skipa*
- *Séu leiðandi í uppbyggingu innviða sem mætt geta auknum fjölda ferðamanna*
- *Stuðli að jöfnum leikreglum óháð því hvort farþegi gisti uppi á landi eða á sjó*
- *Taki farþega slíkra skipa með í birtingu opinberrar tölfræði um fjölda ferðamanna*

Sveitar-/hafnarstjórnir

- *Stýri álagi vegna koma hótelskipa*
- *Tryggi að innviðir séu til staðar til að taka á móti fjölda gesta slíkra skipa*
- *Séu vakandi yfir viðhorfi íbúa til koma slíkra skipa*
- *Gæti að kröfum til mengunarvarna hótelskipa*
- *Horfði til heilsársuppyggingar ferðaþjónustu í sveitarfélaginu*
- *Séu með áætlun ef upp koma alvarleg atvik tengd farþegaskipum undan ströndum*