



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 25. apríl 2017

1704008SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um br. á l. um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, 411. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 6. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint frumvarp.

Almennt um frumvarpið

Frumvarpið felur í sér breytingar á markmiðum og hlutverki Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða þannig að hlutverk hans verði eftirleiðis að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða í umsjón eða eigu sveitarfélaga og einkaaðila. Ferðamannastaðir í eigu ríkisins falla utan gildissviðs laganna sem og staðir sem eru á náttúruverndarsvæðum, sem ekki eru í eigu eða umsjón sveitarfélaga eða einkaaðila.

Markmið frumvarpsins er því fyrst og fremst að þrengja gildissvið laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða þannig að sjóðurinn fjármagni ekki lengur framkvæmdir við ferðamannastaði í eigu eða umsjón ríkisins heldur eingöngu framkvæmdir við ferðamannastaði sem eru í eigu eða umsjón sveitarfélaga og einkaaðila.

Ef frumvarpið verður að lögum verða framkvæmdir á ferðamannastöðum í eigu eða umsjón ríkisins því fjármagnaðar beint af fjárlögum. Hið sama getur átt við um stærri innviðauppbyggingu á ferðamannastöðum í eigu eða umsjá sveitarfélaga sem falla undir landsáætlun um uppbyggingu innviða.

Sambandið er í öllum meginatriðum sammála þeim megináherslum sem fram koma í frumvarpinu en leggur áherslu á að skýra þarf betur ákveðin atriði sem snúa að fjármögnun innviðauppbyggingar. Megináhersla sambandsins er á að það verði mótuð skýr stefna og framkvæmd um að hægt verði að horfa til lengri tíma en eins árs í senn um fjármögnun innviðauppbyggingar. Einungis með því móti er hægt að tryggja skilvirka og hagkvæma uppbyggingu ferðamannastaða til að mæta þeirri miklu fjölgun ferðamanna sem orðið hefur á sl. árum.

Fjármögnun þarf að skýra betur

Í skýringum við frumvarpið kemur ekki fram fyrirhugað umfang hins breytta Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Af hálfu sveitarfélaga hlýtur að þurfa að leggja áherslu á nokkur atriði í því sambandi:

- a) Að fyrir liggja áætlun um fjárförf til verkefna á vegum sveitarfélaga sem falla undir landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarminja og að tryggt verði að sú uppbygging verði fjármögnuð á sama hátt og verkefni á vegum ríkisstofnana í sömu áætlun. Þar sem hér er almennt um viðamikil



verkefni að ræða þarf að liggja fyrir áætlun um fjármögnun til 3-5 ára, þannig að unnt verði að horfa heildstætt á skipulag framkvæmda á hverjum ferðamannastað.

- b) Að fyrir liggja áætlun um hve mikið fjármagn fari í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða á næstu árum og að sú fjármögnun verði ekki afgangsstærð þegar kemur að ákvörðunum um fjárveitingar til uppbyggingar. Gróflega áætla sambandið að 200-250 m.kr. sé hófleg stærð á þessum sjóði þegar horft er til næstu 5 ára. Vert er þó að hafa í huga að ef samþykktar verða breytingar á umferðarlögum þannig að hægt verði að leggja á bílastæðagjöld á ferðamannastöðum, til fjármögnunar bílastæða og annarra innviða, kann sú fjárþörf að reynast eitthvað minni.
- c) Að horft verði til þess að ríkisstofnanir taki forystu um framkvæmdir á ferðamannastöðum sem eru á náttúruminjaskrá eða á náttúruminjaskrá en hafa verið að hluta eða öllu leyti í umsjón sveitarfélaga. Allmörg dæmi eru m.a. um að bæði sveitarfélag og Umhverfisstofnun og jafnvel einnig einkaaðilar hafi sótt um fjármögnun á sama staðnum til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Mikilvægt hlýtur að vera að skýra ábyrgð þessara aðila, tryggja samvinnu þeirra og koma helstu ferðamannastöðum undir fjármögnunarleið sem byggist á landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarminja.

Framtíðarsýn um umsýslu með Framkvæmdasjóði ferðamannastaða

Í skýringum með frumvarpinu kemur ekki fram nein afstaða til þess hvort Framkvæmdasjóður ferðamannastaða verði áfram vistaður hjá Ferðamálastofu, líkt og verið hefur frá stofnun sjóðsins. Töluverður stýrr hefur verið um það fyrirkomulag á undanförunum árum og samstarf hefur verið heldur stirt á milli stjórnar sjóðsins og Ferðamálastofu.

Tilfni er til þess að við meðferð frumvarpsins fari fram umræða um hvort sjóðnum verði betur fyrir komið hjá öðrum aðila og hefur m.a. verið nefnt að mikil þekking sé hjá Rannís á umsýslu sjóða.

Tilfni getur verið til þess að setja ítarlegri ákvæði um umsýslu með sjóðnum í lögnum, frekar en í reglugerð og starfsreglum stjórnar. Sérstaklega kann að vera tilfni til þess að skýra nánar ábyrgð og verkaskiptingu milli stjórnar og umsýsluaðila á eftirliti með framkvæmd úthlutana, sem ekki hefur verið í nægilega skýrum farvegi, svo sem þegar upp hafa komið frávik á verkefnum miðað við þau áform sem fram koma í umsóknum.

Ábendingar við einstakar greinar

Ekki er tilfni til athugasemda við þær breytingar sem lagðar eru til á 1. gr. um hlutverk og markmið Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Reynslan hefur sýnt að það er á margan hátt óheppilegt og óskilvirkt að ríkisstofnanir þurfi að sækja um styrki í sjóðinn í stað þess að fá framkvæmdafé á fjárlögum. Rétt þykir þó að minna á að það eru ekki eingöngu stofnanir sem beinlínis vinna að náttúruvernd sem hafa sótt um styrki frá sjóðnum og þarf m.a. að tryggja að kirkju- og biskupsstaðir geti átt möguleika á að byggja upp aðstöðu fyrir ferðamenn þar sem tilfni er til slíkra framkvæmda.



Sambandið telur hins vegar tilefni til þess að bregðast við tillögu sem fram kemur í umsögn Ferðamálastofu um frumvarpið, þar sem lagt er til að orðið „viðhald“ verði annaðhvort fellt brott úr a-lið 1. gr. frv. eða skýrt betur. Í þessu samhengi er ástæða til þess að minna á að viðhald göngustíga er nauðsynlegur þáttur í því að ferðamannastaðir drabbist ekki niður og í raun er um eilífðarverkefni að ræða á fjölsóttum ferðamannastöðum, sem þurfa að vera styrkhæf. Ástæða gæti hins vegar verið til þess að skerpa betur á að eingöngu meiriháttar viðhaldsframkvæmdir séu styrkhæfar úr framkvæmdasjóði, til að skapa ekki væntingar um að sjóðurinn styrki reglulegan viðhaldskostnað á borð við málningu o.þ.h.

Sambandið lýsir ekki beinni afstöðu til þess að stjórnarmönnum fækki úr fjórum í þrjá, sbr. 2. gr., en vert er hins vegar að taka fram að fjöldi stjórnarmanna hefur ekki valdið vandkvæðum á þeim tíma sem framkvæmdasjóðurinn hefur starfað. Breytingin er því ekki nauðsynleg að áliti sambandsins.

Í 3. gr. er lögð til sú breyting að í lögnum verði ekki markaður tekjustofn sem ákveðið hlutfall af gistináttaskatti heldur muni í fjárlögum hvers árs ákveðið hvaða fjármunir renni í sjóðinn hverju sinni. Samkvæmt lögum nr. 126/2016, um ýmsar forsendur fjárlaga fyrir árið 2017, var ákveðið að hækka gistináttaskatt úr 100 kr. á einingu í 300 kr. Það er svo á forræði fjárveitingavaldsins hvernig skatttekjunum verður varið í samræmi við lög um gistináttaskatt. Vísað er til þess að þessi breyting sé í samræmi við fyrirkomulag laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, þar sem almennt er ekki gert ráð fyrir mörkun tekna í tiltekin verkefni.

Rétt þykir að setja fram þær ábendingar við 3. gr. að það hlýtur að vera krafa sveitarfélaga jafnt sem ferðaþjónustunnar að þær tekjur sem ríkið fær af gistináttaskatti skili sér til nauðsynlegrar uppbyggingar á ferðamannastöðum í samræmi við markmið laga um gistináttaskatt. Skýrt er skv. 1. gr. laga nr. 87/2011 að markmið laganna er að afla tekna til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða, tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins.

Jafnframt er tilefni til þess að áréttta að Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur lagt fram tillögur um að gistináttaskattur renni a.m.k. að hluta beint til sveitarfélaga en hluti þess geti hins vegar runnið í sjóð til þess að fjármagna framkvæmdir á ferðamannastöðum, sbr. skýrslu starfshópsins sem stjórn sambandsins skipaði árið 2016. Ekki verður annað séð en að viðtæk sátt hafi myndast um mikilvægi þess að sveitarfélögin fái beinar tekjur af ferðaþjónustu á sínu svæði. Skýrslan er fylgiskjal með þessari umsögn.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Fylgiskjal: Skýrsla starfshóps um auknar tekjur sveitarfélaga af ferðamönnum

Skýrsla starfshóps um

Auknar tekjur sveitarfélaga af ferðamönnum



Samband Íslenskra sveitarfélaga

Skýrsla starfshóps um auknar tekjur sveitarfélaga af ferðamönnum

Á 839. fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem haldinn var 27. maí 2016, var rætt um sókn sveitarfélaganna til að fá auknar tekjur af komu ferðamanna til landsins. Upplýst var að í þingsályktunartilögu um fjármálaáætlun 2017-2021 er gert ráð fyrir að gistináttagjald þrefaldist um næstu áramót. Eftirfarandi samþykkt var gerð samhljóða:

Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga telur að það þoli enga bið, að ríkisvaldið komist sem allra fyrst að niðurstöðu um, hvernig aukinna tekna af ferðamönnum verður aflað til þess að fjármagna nauðsynlega uppbyggingu innviða ferðaþjónustunnar.

Stjórn sambandsins álitur það mjög brýnt að sveitarfélög fái sanngjarnan hlut í tekjum af ferðaþjónustu og hvetur ríkisstjórn Íslands til að vinna að nauðsynlegum laga- og reglugerðarbreytingum sem tryggi að svo megi verða sem allra fyrst.

Jafnframt ákveður stjórnin að skipa starfshóp þriggja stjórnarmanna til þess að undirbúa frekari umræðu á næsta stjórnarfundum um hvernig standa eigi að aukinni gjalddöku af ferðamönnum og ferðaþjónustufyrirtækjum og skiptingu þeirra milli sveitarfélaga. Í starfshópnum voru skipuð Halla Sigríður Steinólfsdóttir, Ísólfr Gylfi Pálmason og Sigurður Björn Blöndal. Einnig var ákveðið að Guðjón Bragason, sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs sambandsins, skyldi starfa með hópnum.

Vinna starfshópsins

Starfshópurinn hefur haldið þrjá fundi og kynnt sér helstu gögn sem liggja fyrir um mögulegt fyrirkomulag gjalddöku af ferðamönnum. Til grundvallar niðurstöðu sinni hefur hópurinn skoðað nokkrar mismunandi útfærslur gjalddöku og tekjudreifingar af henni til sveitarfélaga. Að áliti hópsins hafa flestar leiðir bæði kosti og galla og er í raun ekki hægt að benda á neina eina leið sem sé líkleg til þess að ganga fullkomlega upp, miðað við þau markmið sem unnið er út frá, sem eru einkum þessi:

- Að tryggja eftir megni að sátt geti orðið um að sú hraða þróun sem orðið hefur í ferðaþjónustu hér á landi bitni ekki á opinberri þjónustu við íbúa. Sveitarfélögin fái tekjugrundvöll til þess að standa undir útgjöldum vegna fjölgunar erlendra ferðamanna til landsins.
- Að skipting tekjustofnsins verði sanngjörn með tilliti til þess að áhrif fjölgunar erlendra ferðamanna birtast með ólíkum hætti hjá sveitarfélögum. Mörg sveitarfélög verða þannig m.a. fyrir kostnaði vegna uppbyggingar, rekstrar og viðhalds ferðamannastaða í náttúru Íslands á meðan önnur sveitarfélög upplifa aukið álag á innviði, s.s. á stjórnarsýslu, gatnakerfi og opin svæði.

Að áliti starfshópsins er orðið mjög aðkallandi að fá skýra og framkvæmanlega niðurstöðu í umræðuna um



gjaldtöku af ferðamönnum. Að óbreyttu stefnir áfram í mjög hraða fjölgun erlendra ferðamanna sem koma til landsins, sem felur vissulega í sér mikil tækifæri fyrir ferðaþjónustuna en mun jafnframt valda stórauðni álagi á innviði og auknum útgjöldum ríkis og sveitarfélaga.

Sveitarfélögin hafa að áliti starfshópsins lagt sig fram um að bregðast á jákvæðan hátt við þessari þróun, eins og sést á vandaðri uppbyggingu ferðamannastaða víða um landi, oftast með aðkomu Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Sveitarfélögin þurfa þó ávallt að standa undir hluta kostnaðar af uppbyggingu, jafnframt því að þurfa að standa undir kostnaði við rekstur og viðhald staðanna. Þar sem vöxtur ferðaþjónustunnar hefur verið mjög ör er uppbygging þó mun skemmra á veg komin en æskilegt væri, sem sést m.a. á því að brýn þörf er á átaki í salernismálum fyrir ferðamenn nánast um allt land.

Það hlýtur að vera metnaðarmál fyrir alla, sem hafa hagsmunum af uppgangi ferðaþjónustunnar, að sveitarfélögum séu tryggðir fjármunir til þess að bregðast við þessari þróun. Ella er raunveruleg hættu á því að fari að reyna verulega á samfélagsleg þömlök gagnvart áframhaldandi vexti ferðaþjónustunnar. Verkefni framundan í tengslum við ferðaþjónustuna eru ærin fyrir hið opinbera og ljóst má vera að aðgerðaleyfi, vegna skorts á fjármagni til framkvæmda, er líklegt til þess að skaða ímynd landsins sem náttúruperlu.

Það virðist því vera skynsamlegt að ákveða a.m.k. tímabundið að sveitarfélög, og eftir atvikum einnig ríkið, fái sérstakar tekjur til að mæta þróuninni á markvissari hátt en tekist hefur fram til þessa, þrátt fyrir góðan vilja allra sem málið varðar. Rétt er þó að hafa í huga að upptaka nýrra tekjustofna hefur ávallt nokkurt flækjustig í för með sér og er mikilvægt að tryggt verði að kostnaður og óhagræði af slíkri tekjuöflun verði sem minnst, bæði fyrir hið opinbera og skattgreiðendur.

Einstökum gjaldtökuleiðum er lýst hér á eftir en þær leiðir sem starfshópurinn hefur einkum skoðað eru þessar og fylgir hér á eftir greining á mögulegum ávinningi og helstu áhættuþáttum þeirra allra:

1. Gistináttaskattur (city tax)
2. Komu- eða brottfarargjald
3. Hlutdeild í auknum tekjum ríkisins af virðisaukaskatti og öðrum skatttekjum renni til sveitarfélaga
4. Náttúrupassi
5. Aðgangsgjöld
6. Bilastæðagjöld

Að áliti starfshópsins hefur í opinberri umræðu um gjaldtöku af ferðamönnum verið gert of mikið úr því að slík gjaldtaka sé líkleg til þess að fæla ferðamenn frá því að koma til landsins. Hafa má í huga að ferðamenn sem hingað koma eru flestir vanir því að þurfa að greiða hóflegt gjald fyrir aðgang að ferðamannastöðum í sínu heimalandi. Starfshópurinn telur þannig sáralitlar líkur vera á því að gjaldtaka af þessum toga gæti reynst skaðleg fyrir markaðssetningu Íslands sem ferðamannalands. Mun meiri hættu er á því að aðgerðaleyfi varðandi nauðsynlega uppbyggingu geti varanlega skaðað orðspor landsins.

Ef ekki reynist vera vilji til þess af hálfu löggjafans að veita sveitarfélögunum nýja tekjustofna í þeim tilgangi sem hér er lýst telur starfshópurinn tilefni til þess að skoða mögulegar leiðir til þess að ríkið veiti sveitarfélögum rekstrarstyrki vegna aukinna útgjalda þeirra til ferðamála, til dæmis í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Þar mætti m.a. skoða, á grundvelli rökstuddra umsókna frá sveitarfélögum, að bæta sveitarfélögum kostnað vegna hreinlætismála, landvörslu og annarrar umhirðu ferðamannastaða, rekstur upplýsingamiðstöðva o.fl., auk þess sem horfa mætti almennt til aukins álags á innviði sveitarfélaga vegna ferðaþjónustu. Jafnframt telur starfshópurinn mikilvægt að veita stórauðni fjármagni til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða til að fjármagna frekari uppbyggingu innviða.

Stefnumörkun sambandsins 2014-2018

Í stefnumörkun sambandsins eru ýmsar áherslur sem snúa beint eða óbeint að ferðaþjónustu:

1. Sambandið skal vinna að því að við skattkerfisbreytingar verði horft til þess hvernig megi tryggja að sveitarfélög fái hlutdeild í skattlagningu fyrirtækja og arðgreiðslum til eigenda þeirra. Einkum verði horft til þess að sveitarfélögin fái hlutdeild í tekjum hins opinbera af hagnýtingu auðlinda, s.s. vegna raforkuframleiðslu, ferðaþjónustu og fiskeldis. (3.2.7)
2. Sambandið skal vinna að því að löggjöf um fjármögnun uppbyggingar á ferðamannastöðum verði endurskoðuð til að fullnægja fyrirsjáanlegri og brýnni uppbyggingarþörf. Lögð verði áhersla á að lækka eða fella úr gildi kröfu um 50% eigið framlag framkvæmdaraðila og að verklag við styrkveitingar taki mið af því að fjármögnun stærri uppbyggingarverkefna þarf að byggja á áætlun sem tekur til nokkurra ára í senn. (3.2.9)
3. Sambandið skal gæta hagsmuna sveitarfélaga við móttöku löggjafar um gjaldtöku af ferðamönnum og töku ákvarðana um uppbyggingu innviða til að mæta auknum straumi ferðamanna til landsins. Ekki nægir að veita fjármagni til að vernda og byggja upp aðstöðu á ferðamannastöðum heldur þarf einnig að styrkja samgöngumannvirki og veita fjármagni til viðhalds þeirra til að þau standist aukið álag. (3.2.22)
4. Sambandið beiti sér fyrir því að ríki, sveitarfélög, landeigendur og ferðaþjónustan vinni saman að því að draga úr neikvæðum áhrifum af aukinni umferð ferðamanna á viðkvæma staði í íslenskri náttúru. Áhersla verði lögð á nauðsynlega uppbyggingu á ferðamannastöðum og að umferð ferðamanna verði beint á landsvæði sem þola aukna umferð. Jafnframt verði lögð áhersla á að vegum og öðrum innviðum verði viðhaldið til að þeir þoli þá aukna umferð sem leiðir af fjölgun ferðamanna. (3.4.15)
5. Sambandið skal beita sér fyrir því að í opinberri stefnumóttun um ferðaþjónustu og uppbyggingu innviða í samgöngumálum verði horft til þess að fjölga komum og brottförum erlendra ferðamanna á öðrum stöðum en SV-horninu. (3.4.24)
6. Sambandið skal vinna að því að sveitarfélög fái sanngjarna hlutdeild í gjöldum af umferð. Útfæra þarf hlutdeildina og útgreiðslu til sveitarfélaga með hliðsjón af auknum skyldum sveitarfélaga samkvæmt vegalögum og áherslu á vistvænar samgöngur. (3.2.6)

Sambandið hefur unnið að hagsmunagæslu f.h. sveitarfélaga á grundvelli stefnumóttunarinnar og hefur ágætur árangur náðst í sumum framangreinda mála. Má þar einkum nefna að krafa um móttframlag sveitarfélaga vegna styrkveitinga úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða hefur verið lækkuð úr 50% í 20%. Jafnframt hafa verið sett lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum og hefur sambandið ráðið tímabundið starfsmann til að tryggja hagsmuni sveitarfélaga við gerð þeirrar áætlunar. Þá hefur ríkið ákveðið að veita styrki til að efla millilandaflug til Akureyrar og Egilsstaða, sem er forsenda fyrir því að efla ferðaþjónustu utan SV-hornsins. Hægar hefur hins vegar gengið með framgang stefnumiða sem snúa að tekjustofnum sveitarfélaga og að beina auknu fjármagni til vegaframkvæmda en skilningur af hálfu ríkisins virðist þó vera að aukast gagnvart þeim áherslum í stefnumörkuninni.

Útgjöld og tekjur sveitarfélaga vegna ferðaþjónustu

Að áliti starfshópsins er því ekki alltaf haldið nógu vel til haga að sveitarfélögin koma á mjög margvíslegan hátt að því að byggja upp innviði fyrir ferðaþjónustuna. Má m.a. benda á eftirtalin verkefni:

Sveitarfélögin leggja margt af mörkum til ferðaþjónustunnar. Þau:

- Reka tjaldstaði, sundstaði og söfn af margvíslegum toga
- Reka upplýsingamiðstöðvar (sumar eru með stuðning en aðrar ekki)
- Bera ábyrgð á skipulagsmálum, bæði á ferðamannastöðum og gagnvart uppbyggingu ferðaþjónustu, t.d. veitinga- og gististöðum.
- Bæta aðstöðu á fjölförnum ferðamannastöðum
- Bera ábyrgð á hreinlætismálum og annast eftirlit og leiðbeiningar til rekstraraðila varðandi hollustuhætti og mengunarvarnir
- Bera ábyrgð á eldvarnaeftirliti og koma að aðgerðum á vettvangi umferðarslysa svo sem ef beita þarf klippum
- Útbúa markaðssetningarefni, draga að skemmtiferðaskip og reka markaðsskrifstofur



- Eru sum með ferðamálafulltrúa hjá sér eða í samstarfi við önnur sveitarfélög
- Fegra og bæta umhverfið til að gera það meira aðlaðandi fyrir ferðafólk
- Skipuleggja bæjarhátíðir, allt frá stórviðburðum eins og Menningarnótt og GayPride og Fiskideginum mikla til mjög lítilla viðburða.
- Reka almenningssamgöngur árið um kring og viðhalda gatnakerfi

Ekki liggur fyrir greining á því hvernig útgjöld sveitarfélaga hafa þróast m.t.t. til fjölgunar ferðamanna. Ljóst er þó að sveitarfélögin hafa séð sig knúin til þess að veita auknum fjármunum til verkefna sem tengjast ferðamállum og má t.d. nefna að þjónustutími stofnana sveitarfélaga hefur í einhverjum tilvikum lengst vegna ásóknar ferðamanna. Á móti kemur að fjölgun ferðamanna getur skilað hærri þjónustutekjum til sveitarfélaga og þannig bætt nýtingu á mannvirkjum sem bæði nýtast íbúum og ferðamönnum, t.d. sundstöðum. Fjölgun gisti- og veitingastaða hefur einnig skilað sér í auknum tekjum af fasteignaskatti, þótt sú aukning sé mjög misjöfn eftir sveitarfélögum. Einnig hefur fjölgun starfa í ferðaþjónustu haft jákvæð áhrif á útsvarstekjur sveitarfélaga.

Leið 1 – Gistináttaskattur

Gistináttaskattur, sem víða erlendis gengur undir nafninu borgarskattur (e. city tax) er vel þekkt gjaldtökuafferð. Algengast er að slík gjaldtaka renni til viðkomandi sveitarfélags eða héraðs, til að mæta kostnaði þeirra við móttöku ferðamanna.

Hér á landi var hins vegar farin sú leið að innheimtar tekjur af gistináttaskatti, sbr. lög um gistináttaskatt nr. 87/2011, renna að 3/5 hlutum til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða en 2/5 hlutar renna til Þjóðgarða og Umhverfisstofnunar vegna friðlýstra svæða sem stofnunin hefur umsjón með. Sveitarfélögin hafa þannig engar beinar tekjur af skattinum þótt þau geti sótt um styrki úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða, gegn 20% mótframlagi þeirra sjálfra.

Útfærsla gistináttaskatts er á ýmsan hátt gölluð. Má þar einkum telja eftirfarandi ókosti:

- a. Skatturinn er mjög lágur, aðeins 100 kr. á hverja selda gistináttaeiningu fyrir hverja nótt, og eru heildartekjur af skattinum því aðeins um 250 m.kr. á ári. Þar af renna aðeins rúmlega 150 m.kr. til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða samkvæmt fjárlögum ársins 2016. Sama gjald er greitt hvort sem um er að ræða tjald eða herbergi á lúxushóтели.
- b. Innheimta af skattinum þykir heldur slök og er í því sambandi tilefni til að nefna mikinn fjölda óskráðra gistinátta, sem erfitt er að hafa eftirlit með. Hið sama á við um gistingu í húsbílum utan skipulagðra tjald-

svæða en með breytingu á náttúruverndarlögum, sem tók gildi 1. júlí sl., þar sem bannað er að gista í húsbílum utan skipulagðra tjaldsvæða, má vænta þess að skatttekjur vegna húsbíla muni aukast.¹

- c. Skemmtiferðaskip eru undanþegin skattinum en gera má ráð fyrir að um 250.000 ferðamenn komi til landsins með skemmtiferðaskipum á ári hverju. Almennt stoppa þessir ferðamenn stutt í íslenskri lögsögu en skipulagðar skoðunarferðir með slíka ferðamenn geta hins vegar valdið miklu tímabundnu álagi á innviði á ferðamannastöðum.
- d. Gistináttaskattur leggst ekki heldur á sölu gistingar sem ekki ber virðisaukaskatt. Undir það fellur heimgisting innan tiltekinna tekjumarka, sbr. ákvæði laga um veitinga- og gististaði. Álag á náttúru og innviði af völdum slíkra ferðamanna er þó væntanlega síst minna af völdum heldur en af ferðamönnum sem gista á hótelum, í fjallaskálum eða í tjöldum.

1 *Ástæða kann að vera til að huga sérstaklega að því hvernig skattskilum af svonefndum kamperbílum er háttað, þ.e. bifreiðum með svefn- og eldunaraðstöðu en án salerna. Lauslega má áætla að rúmlega 1.000 kamperar séu leigðar út til ferðamanna á árinu 2016 og hefur verið mjög hraður vöxtur í þessari starfsemi á sl. árum. Einnig hefur færst í vöxt að ferðamenn gisti í svefnplássum í rútum og er ekki innheimt gistináttagjald af slíkri gistingu.*



- e. Vegna þess hve skatturinn er lágur er lítil hvati fyrir skattfirvöld til að skipuleggja eftirlit eða beita viðurlögum gagnvart þeim sem ekki skila skattinum.

Afstaða starfshópsins

Starfshópurinn telur gistináttaskattinn hafa þann kost að ákvæði um hann eru nú þegar í lögum. Stærstu gallar við skattinn eru hvað hann er lágur og að hluti ferðamanna er undanþeginn, auk þess sem tilefni er til þess að herða eftirlit með skattskilum. Möguleikar til þess að nýta þennan tekjustofn betur eru hins vegar miklir, enda er vöxtur ferðaþjónustunnar mikill. Áætlað er að heildarfjöldi skráðra gistinátta árið 2016 verði um 9 milljónir en ofan á þá tölu má mögulega bæta um 30% óskráðra gistinátta, aðallega vegna svonefnds deiliahagkerfis og annarrar óskráðrar gististarfsemi.

Raunhæft ætti að vera að hækka gistináttaskattinn umtalsvert, jafnframt því að færa skattinn nær því fyrirkomulagi sem vel er þekkt í nálægum ríkjum, þ.e. að skatturinn renni til sveitarfélaga, til að standa undir uppbyggingu innviða fyrir ferðaþjónustu. Undir slíka uppbyggingu geta t.d. fallið uppbygging innviða á ferðamannastöðum, markaðsstarf, kostnaður við viðburði fyrir ferðamenn o.fl.

Þá telur starfshópurinn mikilvægt að fækka undanþágum eða fellaþær mögulega alveg niður. Þannig greiði skemmtiferðaskip gistináttaskatt á meðan þau eru innan íslenskrar lögsögu. Skoða mætti það fyrirkomulag að bílaleigur standi skil á skattinum vegna bíla með svefnaðstöðu sem þær leigja út. Ekki virðist heldur sérstök ástæða til þess að undanþiggja heimagistingu frá gistináttaskatti enda er ekki vitað til þess að slík gisting sé almennt undanþegin slíkum gjöldum í nálægum ríkjum.

Dreifing skatttekna

Starfshópurinn hefur jafnframt rætt mögulega dreifingu skatttekna, út frá þeirri forsendu að dreifa tekjum af gistináttaskatti á sanngjarnan hátt til sveitarfélaga.

Horft hefur verið til þess að fjöldi gistinátta er mjög ójafn milli landshluta. Þótt flest eða jafnvel öll sveitarfélög

hefðu einhverjar tekjur af gistináttaskatti myndu allmörg sveitarfélög bera lítið úr bótum miðað við þann kostnað sem þau hafa af ferðamannastöðum innan sinna marka.

Um 64% af öllum gistinóttum er á höfuðborgarsvæðinu, þar af langflestar í Reykjavík. Þótt ferðamenn gisti í höfuðborginni fara margir þeirra í dagsferðir í nálæga landshluta og valda þar álagi á náttúru og innviði. Þótt sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu verði fyrir útgjöldum vegna álags á innviði og þjónustu við ferðamenn er það niðurstaða starfshópsins að engin sátt geti orðið um að þau fengju beint í sinn hlut bróðurpartinn af tekjum af gistináttaskatti. Starfshópurinn telur því mikilvægt að skoðað verði nánar hve stór hluti innheimts gistináttaskatts ætti að renna beint til þess sveitarfélags þar sem ferðamaður gistir. Í því sambandi ræddi starfshópurinn um að skiptingin gæti orðið sú að helmingur eða mögulega tveir þriðju hlutar af skattinum renni beint til sveitarfélags en hinn hlutinn renni til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða, sem styður uppbyggingu á ferðamannastöðum um allt land.

Dæmi um útfærslu

Í þessu dæmi er miðað við að gistináttaskattur hækki úr 100 kr. á gistináttaeiningu í 700 kr., sem jafngildir 5 EUR fyrir hverja nótt. Heildartekjur af gistináttaskatti gætu þá hækkað í um 2 milljarða króna á ári. Þar af rynni helmingur eða mögulega tveir þriðju hlutar beint til sveitarfélaga, sem myndi skila á bilinu 650 til 1.000 m.kr. til höfuðborgarsvæðisins en um 350 til rúmlega 500 m.kr. til annarra sveitarfélaga. Það sem eftir stæði rynni í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og er gert ráð fyrir því að sveitarfélög geti áfram sótt um styrki úr sjóðnum til nauðsynlegra framkvæmda á ferðamannastöðum.

Í starfshópnum var rætt um að svo mikil hækkun á gistináttaskatti valdi hlutfallslega mestum áhrifum á viðskiptavini tjaldsvæða og aðra ódýra gistingu, s.s. farfluglaheimili. Mætti mögulega skoða nánari útfærslu í þá átt að notendur tjaldsvæða greiði t.d. helming af gistináttaskatti en ljóst er þó að mismunandi skattþrep eru óæskileg þar sem þau auka flækjustig við innheimtu og skatteftirlit. Annar möguleiki væri sá að gistináttaskatt yrði hlutfall af verði gistingar, þó með ákveðnu lágmarksgjaldi.

Leið 2 – Komugjald eða brottfarargjald

Við undirbúning frumvarpa til laga um gistináttaskatt og síðar náttúrúpassa fór fram allitarleg skoðun á því hvernig mögulegt væri að útfæra gjaldtöku af ferðamönnum sem koma hingað til lands með flugi eða skipi. Ljóst þótti m.a. að slík gjaldtaka gæti orðið mun einfaldari í framkvæmd heldur en gistináttaskattur enda þyrfti að fela tiltölulega fáum aðilum ábyrgð á innheimtu. Það yrði þannig á ábyrgð flugfélaga, rekstraraðila ferja og umboðsaðila skemmtiferðaskipa að standa skil á gjaldinu.

Sjónarmið sem vógu þungt við skoðun málsins var sú afstaða Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) að ef gjald af þessum toga er lagt á millilandaflug og –siglingar verði einnig að leggja það á samgöngur innanlands, þ.e. innanlandsflug og ferjur. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur eindregið lagst gegn slíkri gjaldtöku á samgöngur innanlands, einkum vegna þess hve há fargjöld í innanlandsflugi eru nú þegar. Um þetta vísast til bókunar fulltrúa sambandsins í starfshópi sem fjármálaráðherra fól að gera tillögur sem leiddu til setningar laga um gistináttaskatt:

„Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga tekur undir þá meginniðurstöðu nefndarinnar að tekið verði upp gistináttagjald af ferðamönnum til að fjármagna nauðsynlega uppbyggingu og viðhald á ferðamannastöðum. Af hálfu sambandsins er hins vegar gerður sá fyrirvari við hugmynd um að fara blandaða leið gistináttagjalds og farþegagjalds, að hún verði útfærð á þann hátt að farþegar í innanlandsflugi verði ekki fyrir auknum kostnaði af þeim sökum.“

Í því frumvarpi sem fjármálaráðherra lagði fram á Alþingi var að finna grein um farþegagjald, sem var misjafnlega hátt eftir lengd ferðar flugfars eða farþegaskips. Fyrir ferð sem væri styttri en 500 km átti gjaldið að vera 65 kr. á hvern farþega en 130 kr. fyrir ferð á bilinu 500-1.000 km. Fyrir lengri ferðir en 4.000 km átti gjaldið hins vegar að vera 390 kr. á hvern farþega.

Í umsögn sambandsins um þetta frumvarp sagði nánar um málið:

„Þegar ákvæði frumvarpsins eru skoðuð er ljóst að farþegum í innanlandsflugi verður gert að greiða 65 kr. vegna hvernar ferðar, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Samkvæmt skýringum við frumvarpið er áætlað að farþegar í innanlandsflugi muni samtals greiða um 13 m.kr. á ári í farþegagjald á meðan farþegar í millilandaflugi munu greiða um 182. m.kr. og farþegar á skemmtiferðarskipum og Norrænu greiða um 21 m.kr. Hlutfallslega má því væntanlega segja að gjaldtakan leggist ekki mjög þungt á farþega í innanlandsflugi eins og gjaldtakan er útfærð í frumvarpinu. Sam-

bandið telur þrátt fyrir það fulla ástæðu til að minna á að innanlandsflugið er þær almenningssamgöngur sem flestir landsmenn nýta sér til að komast á milli landshluta og í mörgum tilvikum er það einu almenningssamgöngurnar sem kostur er á frá viðkomandi stöðum. Að áliti sambandsins ætti innanlandsflugið því að vera undanþegið farþegagjaldi á sama hátt og ferjusiglingar innanlands verða undanþegnar gjaldinu.“

Niðurstaða Alþingis var sú að falla frá áformum um komugjald. Í nefndaráliti efnahags- og skattanefndar segir eftirfarandi:

„Nefndin telur með hliðsjón af fram komnum umsögnum um málið þörf á ítarlegri skoðun af hálfu ráðuneytisins á því hvort ákvæði frumvarpsins er varða upptöku farþegaskatts samrýmist skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum og eftir atvikum öðrum alþjóðaskuldbindingum á sviði flugmála. Hefur því m.a. verið haldið fram að skatturinn mismuni millilandaflugi með ólögmetum hætti í samanburði við innanlandsflug auk þess sem rekstraraðilum flugvalla sé almennt óheimilt að innheimta önnur gjöld en þau sem varið er til að standa undir kostnaði við veitingu sérgreindrar þjónustu. Er lagt til að ákvæðin um farþegaskatt falli brott.“

Í bréfi Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) til fjármálaráðuneytisins, dags. 23. janúar 2012, er að finna samantekt á dómaframkvæmd á vettvangi Evrópusambandsins og EFTA-dómstólsins um gjöld á flugrekstur, sem hafa þýðingu varðandi umræðu um hversu raunhæft er að leggja á komu- eða brottfarargjald. Nefnd eru nokkur mál:

- Mál nr. E-1/03 – Eftirlitsstofnun EFTA gegn Íslandi, sem fjallaði um álagningu flugvallarskatta. EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að íslensk löggjöf, sem lagði hlutfallslega hærri skatt á millilandaflug en á innanlandsflug, bryti gegn EES-samningnum.
- Mál nr. C-70/99 – Framkvæmdastjórn ESB gegn Portúgal, sem fjallaði um farþegagjald. Dómstóll ESB komst að þeirri niðurstöðu að það striddi gegn grundvallarreglu ESB um frjálsa för fólks yfir landamæri að leggja hærri farþegaþjónustu- og öryggisgjald á millilandaflug en gildi um innanlandsflug.
- Mál nr. C-92/01, sem er ráðgefandi álit í máli sem höfðað var fyrir grískum dómstóli um lögmeti farþegaskatts sem lagður var á til að fjármagna endur-



nýjun flugvalla. Dómstóll ESB komst að þeirri niðurstöðu að regla um tvöfalt hærra farþegaskatt á flugleiðir sem væru lengri en 750 km bryti gegn meginreglunni um frjálsa för fólks yfir landamæri, nema sýnt væri fram á að kostnaður vegna slíkra flugferða væri meiri en á styttri leiðum.

Í engu þeirra mála sem rakin eru í bréfi ESA snerist deilumálið um hugsanlegt lögmæti þess sem mætti kalla „náttúruskatt“ á flugfarþega, heldur snerist gjaldtakan um þjónustu við flugferðir og uppbyggingu innviða fyrir flugstarfsemi. Eðlilegt er því að hafa ákveðinn fyrirvara á fordæmisgildi þessara mál gagnvart hugmyndum um að leggja skatt á flugfarþega til að fjármagna uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn.

Niðurstaða starfshópsins

Ekki er loku fyrir það skotið, að álitu starfshópsins, að hægt sé að færa fullnægjandi rök fyrir því að skattheimta á borð við komu- eða brottfarargjald sé í þágu brýnna almannahagsmuna, sem stafi af þeim stóráukna

fjöldu ferðamanna sem leggja leið sína hingað til lands, með tilheyrandi álagi á náttúru og kalli á átak við uppbyggingu innviða. Rök fyrir því að leggja slíkan skatt eingöngu á komur eða brottfarir til landsins væru þá að ef ekki kæmi til mikil aukning erlendra ferðamanna væri ekki þörf á neinni skattheimtu. Ef slík skattheimta yrði ákveðin er líklegast að henni yrði ætlaður tiltölulega skammur líftími, mögulega tíu ár.

Í opinberri umræðu um þessa tekjuöflunarleið hefur ekki verið rætt um mögulega tekjuhlutdeild sveitarfélaga. Í því ljósi, og með tilliti til þess að að lagaleg óvissa um slíka skattheimtu er allmikil, telur starfshópurinn komu- eða brottfarargjald ekki vera vænlegan tekjustofn fyrir sveitarfélögin. Frekar gæti komið til álita að ríkið legði slíkt gjald á til þess að afla tekna til uppbyggingar nauðsynlegra innviða á þess vegum. Með hóflegu gjaldi væri mögulegt að afla tiltölulega hárra tekna sem myndu fyrirsjáanlega flýta fyrir uppbyggingu innviða. Ef gjaldið væri t.d. aðeins 1.000 kr. á farþega myndi það skila um 1,5 milljörðum króna á ári, miðað við þá forsendu að heildarfjöldi ferðamanna sem kemur til landsins verði um 1,5 milljón á ári.

Leið 3 – Sveitarfélögin fá hlutdeild í auknum tekjum ríkisins af ferðamönnum

Í þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2017-2021 segir m.a. um vöxt ferðapjónustunnar sem atvinnugreinar hér á landi:

Með auknum fjölda ferðamanna hafa tekjur þjóðarbúsins aukist og ný störf skapast í landinu. Svo dæmi sé tekið þá starfa í dag að meðaltali 6-7 þúsund fleiri manns í greinum sem tengjast ferðapjónustunni en á árinu 2011 og tekjur af ferðamönnum hérlendis og erlendis voru tæplega 300 ma.kr. í lok árs 2015 en voru á árinu 2011 tæplega 200 ma.kr. Þá jókst greiðslukortavelta erlendra ferðamanna um 35% milli 2012 og 2015 þegar búið er að taka tillit til verðlagsbreytinga.

Þessi þróun hefur haft mjög jákvæð áhrif á fjárhag ríkisins en sveitarfélög telja sig mörg hver hafa umtalsverð útgjöld en hins vegar litlar tekjur af ferðamönnum. Lítið kemur fram í þingsályktunartillögunni um þær áskoranir sem felast í stóru auknum fjölda erlendra ferðamanna sem koma til landsins.

Ýmsum lykilspurningum er ennþá ósvarað um stefnu stjórnvalda gagnvart ferðapjónustunni. Þar má m.a. nefna að stefnu skortir um uppbyggingu brýnna innviða, s.s. bílastæða við ferðamannastaði, útskota og áningarstaða á ferðamannaleiðum og gjaldtöku fyrir not af bílastæðum og annarri þjónustu á ferðamannastöðum. Einnig er mikið áhyggjuefni að ástandi vega hrakar vegna aukinnar umferðar ferðamanna og er því nauðsynlegt að auka fjárveitingar til viðhalds og uppbyggingar á vegakerfinu. Hér er um augljóst öryggismál að ræða. Stór hluti gatna-

kerfisins hér á landi er í umsjá sveitarfélaga, sem bera m.a. ábyrgð á rekstri og viðhaldi gatna í þéttbýli, að undanskildum þjóðvegum í þéttbýli, þar sem Vegagerðin annast veghald. Sveitarfélög fá hins vegar enga hlutdeild í umferðarsköttum til að standa straum af auknum viðhaldskostnaði gatnakerfisins.

Utan þéttbýlis eru svokallaðir sveitarfélagsvegir, sbr. 9. gr. vegalaga, þ.e. vegir sem ekki eru þjóðvegir, eru í umsjá sveitarfélaga og ætlaðir almenningi til frjálstrar umferðar. Sambandið hefur m.a. lagt á það áherslu að sveitarfélög beri ekki kostnað af því að ferðapjónustan þróist í heilsársferðamennsku. Í því felst að sveitarfélög beri ekki kostnað vegna vetrarþjónustu á ferðamannaleiðum, heldur verði hlutverk Vegagerðarinnar endurskilgreint til að mæta þörfum ferðapjónustunnar, í stað þess að vísa til reglu um helmings kostnaðarskiptingu vegna snjósmoksturs. Aukin umferð ferðamanna veldur einnig sliti á götum sem leiðir til aukinna útgjalda fyrir sveitarfélögin.

Í fjármálaáætlun er ekki að finna upplýsingar um tekjuauka ríkisins vegna fjölgunar ferðamanna. Greiningardeildir bankanna og Samtök ferðapjónustunnar hafa hins vegar skrifað greinar um málið. Má sem dæmi nefna grein eftir Ara Skúlason hagfræðing Landsbanka Íslands frá mars 2015, þar sem segir m.a.:

„Veruleg veltuaukning hefur orðið í ferðapjónustunni á síðustu árum, fyrst og fremst vegna mikillar fjölgunar erlendra ferðamanna eins og alþekkt er. Nákvæm greining á á veltuaukningunni hefur ekki verið gerð,



en tölur Hagstofunnar um þróun veltu í fjórum greinum sem byggja mikið á ferðaþjónustu, þ.e. rekstri gististaða, veitingasölu og þjónustu, rekstri ferðaskrifstofa og bílaleiga, má sjá að velta þessara greina hefur aukist um u.þ.b. 78 milljarða króna milli árána 2008 og 2014.

Þessi veltuaukning er sennilega vanáætluð þar sem ýmislegt bendir til þess að töluvert vanti upp á að allar tekjur í sumum þessara greina séu gefnar upp til skatts. Í nýlegri rannsókn um skattsvik í ferðaþjónustu var niðurstaðan t.d. sú að á árinu 2013 hafi vantað 17% upp á að tekjur af gististarfsemi hafi skilað sér, og að rúmlega 40% hafi vantað upp á hjá vínveitingastöðum.

Þrátt fyrir vísbendingar um vantaldar tekjur og undanskot hafa skatttekjur ríkisins af virðisaukaskatti sem greiddur er af ferðaþjónustunni aukist verulega á síðustu árum. Miðað við 7% skattprósentu námu heildar virðisaukaskatttekjur af gististöðum, veitingasölu og ferðaskrifstofum samtals 55 milljörðum króna á árunum 2009-2014. Við þetta bætast svo um 20 milljarðar í virðisaukaskatt af bílaleigum. Sé gengið út frá því að veltuaukningin sé einkum tilkomin vegna fjölgunar ferðamanna hafa virðisaukaskatttekjur ríkissjóðs verið ríflega 7,5 milljörðum króna hærrí árið 2014 en 2009. Hér er ekki gerð tilraun til þess að áætla innskatt á móti útskatti þannig að talan er eflaust of há, en hér eru heldur ekki meðtaldar aðrar skatttekjur svo sem áfengisgjald, bensíngjald og virðisaukaskattur á eldsneyti sem ferðamenn greiða til jafns við aðra. Skattur sem er greiddur af farþegaflutningum með flugi er heldur ekki talin með. Niðurstaðan er því augljóslega sú að aukning skatttekna ríkisins vegna fjölgunar ferðamanna er veruleg og mælist í milljörðum króna.

Í ljósi umræðunnar um hvernig fjármagna eigi grunngerð og innviði ferðaþjónustunnar, t.d. með náttúrupassa eða gistináttgjalda, verður það áleitin spurning í ljósi þess hversu miklar tekjur greinin skapar, til hvers þurfi að huga að sérstakri skattlagningu til viðbótar við þá sem fyrir er? Skapar greinin ekki nú þegar nógu miklar skatttekjur til þess að standa undir nauðsynlegum framkvæmdum og þjónustu við sjálfa sig ef svo má segja? Af hverju þarf að búa til sérstakan skatt eða eða koma á sérstakri gjaldtöku fyrir þessa atvinnugrein þegar þess hefur aldrei þótt þörf í öðrum greinum?“

Ákveðinn samhljómur er á milli þessarar greiningar Landsbankans og umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga til Alþingis um frumvarp til laga um náttúrupassa. Þar sagði m.a.:

„Sambandið telur rétt að minna á að aðstæður hafa breyst mikið frá því að fyrst var byrjað að tala um að taka upp náttúrupassa, á vormánuðum árið 2013. Á þeim var tekin sú ákvörðun að falla frá áformum fyrri ríkisstjórnar um að hækka lægra virðisaukaskattsþrepið úr 7% í 14%, m.a. fyrir áeggjan Samtaka ferðaþjónustunnar. Eðlileg viðbrögð nýrrar ríkisstjórnar á þeim tíma voru að skoða aðrar leiðir til skattlagningar þar sem m.a. var horft til skattlagningar á ferðamenn. Sú vinna hefur þó gengið hægar en upphaflega var stefnt að enda hefur þess verið gætt að hafa viðtækt samráð um málið.

Í desember 2014 var lægra VSK þrepið hækkað í 11%. Á sama ári varð ferðaþjónustan í fyrsta sinn stærsta útlutningsatvinnugreinin samkvæmt opinberum hag-tölum. Ljóst er að hraður vöxtur í atvinnugreininni er bæði að stuðla að minnkandi atvinnuleysi og auknum hagvexti. Hvort tveggja hefur mjög jákvæð áhrif á afkomu ríkisins. Eðlilegt er í því ljósi að spyrja hvort þörfin sé raunverulega jafn brýn fyrir nýjan skatt af þessum toga eins og gert var ráð fyrir þegar vinna við frumvarpsgerðina hófst. Kemur mögulega til álita að horft verði þess í stað til þeirrar miklu tekjuaukningar ríkissjóðs sem hlotist hefur af mikilli fjölgun erlendra ferðamanna ásamt hækkun VSK tekna ríkisins og að ákveðinn hluti þessarar tekjuaukningar verði eyrnamerkur til þeirra verkefna sem kveðið er á um í frumvarpinu?“

Niðurstaða starfshópsins

Af framangreindu má ráða að sá mikli tekjuauki sem ríkið hefur fengið vegna fjölgunar erlendra ferðamanna og aukinna umsvifa í ferðaþjónustu hefur skapað mikið svigrúm fyrir ríkið til að setja fjármuni í nauðsynlegar mótvægisáðgerðir. Að áliti starfshópsins er það beinlínis skylda ríkisins að tryggja fjármögnun nauðsynlegra framkvæmda og verður að ætla að slík fjármögnun verði tryggð í tengslum við gerð landsáætlunar um uppbyggingu innviða.

Má nefna sem dæmi að áætlaður tekjuauki ríkisins vegna breytinga á lögum um virðisaukaskatt, þar sem fækkað er undanþágum vegna ferðaþjónustu, skili ríkinu árlegum tekjuauka frá og með árinu 2017, sem nemur um 2 milljörðum króna. Þar við bætast auknar tekjur ríkisins af virðisaukaskatti vegna veltuaukningar í verslun og þjónustu vegna fjölgunar erlendra ferðamanna auk annarra skatttekna, s.s. umferðarskatta, en sem dæmi má nefna á árinu 2016 er áætlað að hlutdeild bílaleigubíla í bensíngjaldi muni verða um 5 milljarðar króna.

Kröfum sveitarfélaga um að fá hlutdeild í tekjuaukningu ríkisins er enn ósvarað og er að áliti starfshópsins ekki líklegt að jákvæð viðbrögð berist við þeirri málaleitan. Starfshópurinn telur líklegra að vilji gæti reynst til þess að tryggja sveitarfélögum beinan stuðning til rekstrar ferðamannastaða, svo sem með því að koma á rekstrarstyrkjum til sveitarfélaga, sem gætu verið þáttur í starfsemi Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða.

Þar mætti m.a. skoða, á grundvelli rökstuddra umsóknna frá sveitarfélögum, að bæta sveitarfélögum kostn-

að vegna hreinlætismála, landvörslu og annarrar umhirðu ferðamannastaða, rekstur upplýsingamiðstöðva o.fl., auk þess sem horfa mætti almennt til aukins álags á innviði sveitarfélaga vegna ferðaþjónustu. Slíkar aðgerðir gætu gagnast vel þeim sveitarfélögum sem verða fyrir útgjöldum vegna ferðamannastaða í náttúru Íslands en koma hins vegar síður til móts við sveitarfélög sem verða fyrir útgjöldum vegna viðhalds og uppbyggingar á öðrum innviðum, á borð við götur og opin svæði.

Leið 4 – Náttúrupassi

Veturinn 2014-2015 fjallaði Alþingi um frumvarp sem ráðherra ferðamála lagði fram um lög um náttúrupassa.

Afstaða sambandsins til frumvarpsins var í stuttu máli þessi:

Samband íslenskra sveitarfélaga er sammála því meginmarkmiði frumvarpsins að tryggja þarf stöðugar tekjur til þess að standa straum af kostnaði við uppbyggingu og verndun ferðamannastaða og einnig tekur sambandið undir nauðsyn þess að huga betur að öryggi ferðamanna.

Sambandið hefur ekki mótað stefnu um hvaða aðferð henti best til þess að afla tekna til þeirra verkefna sem frumvarp þetta, ásamt frumvarpi til laga um landsáætlun um uppbyggingu ferðamannastaða, tekur til. Ljóst er að sú leið sem lögð er til í frumvarpinu, sem er að skylda alla ferðamenn, sem ætla að upplifa náttúru Íslands, til þess að kaupa og framvísa sérstökum náttúrupassa, er mjög umdeild og raunar beinlínis óvinsæl.

Í umsögninni var síðan fjallað nokkuð ítarlega um aðrar mögulegar leiðir til að fjármagna uppbyggingu innviða en meginniðurstaða umsagnar var að rétt væri að skoða að taka ekki upp sérstakt gjald heldur horfa frekar til þess að ráðstafa hluta af auknum tekjum ríkisins vegna vaxtar ferðaþjónustunnar til þess að fjármagna þau verkefni sem kveðið var á um í frumvarpinu.

Niðurstaða starfshópsins

Að áliti starfshópsins eru ekki líkur á því að stuðningur við náttúrupassaleiðina hafi aukist og því er ekki ástæða til þess að leggja vinnu í að greina þá leið nánar.

Leið 5 – Aðgangseyrir að ferðamannastöðum

Í sumum löndum er krafist aðgangseyris að náttúruperlum, einkum þjóðgörðum og öðrum friðlýstum svæðum. Athuga ber að þótt seldur sé aðgangur að t.d. þjóðgarði kemur það ekki í veg fyrir að þar þurfi einnig að greiða fyrir þjónustu sem þar er veitt, t.d. aðgang að salerni eða bílastæði. Ef gjald er innheimt í gjaldhliði gefur það færi á að veita upplýsingar, koma á framfæri viðvörunum og telja gesti. Önnur leið er að hafa einhvers konar passa og síðan eftirlit á vettvangi.

Í athugun sem gerð var snemma á tíunda áratug síðustu aldar kom fram að krafist var aðgangseyris á um helmingi verndaðra svæða í heiminum. Hér á landi hefur hins vegar reynst vera mikil andstaða við gjaldtöku af almenningsi og er gjarnan vísað til almennaréttar, sem hefur lengi skipað stóran sess í náttúruverndarlöggjöf hér á landi. Er þá átt við rétt almennings til að fara um landið í lög-mætum tilgangi, dvelja þar og nýta gæði óháð því hver á landið.

Fyrir nokkrum árum hófu landeigendur að innheimta aðgangseyri að Kerinu í Grímsnesi en á langflestum stöðum er aðgangur að náttúrusvæðum á Íslandi gjaldfrjál. Þó er tekið gjald fyrir tiltekna þjónustuþætti, t.d. fyrir aðgang að köfunaraðstöðu á Þingvöllum

og aðgang að salernum. Hugmyndir hafa verið uppi um gjald fyrir aðgang að Geysissvæðinu og í Mývatnssveit en ekki hefur orðið úr þeim áformum vegna ólíkrar afstöðu landeigenda til slíkrar gjaldtöku.

Áhugaverð náttúrusvæði á Íslandi eru mörg og sum þeirra með margar aðkomuleiðir, t.d. Vatnajökulsþjóðgarður. Það væri því kostnaðarsamt að manna gjaldtökuhlið á öllum þessum stöðum. Af hálfu stjórnvalda hér á landi þótti því á sínum tíma fýsilegra að skoða hugmyndir um náttúrupassa m.a. til að komast hjá kostnaði við slíka beina innheimtu. Það gæti þó verið mögulegt að velja úr tiltekna staði þar sem raunhæft er að krefjast aðgangseyris með viðráðanlegum tilkostnaði. Við það gæti þó skapast ákveðið ósamræmi og gæti slík gjaldtaka m.a. aukið álag á ferðamannastaði þar sem ekki væri krafist aðgangseyris.

Niðurstaða starfshópsins

Þar sem ferðamannastaðir eru í frekar fáum tilvikum á landi í eigu sveitarfélaga þykir ekki þörf á því að fara í ítarlegri greiningu á innheimtu aðgangseyris að ferðamannastöðum sem tekjuöflunarleið fyrir sveitarfélögin. Að áliti starfshópsins væri mun vænlegra að horfa til þess að innheimta bílastæðagjöld við fjölfarna ferðamannastaði.



Leið 6 – Bílastæðagjöld

Töluverð umræða hefur verið meðal sveitarfélaga og annarra ábyrgðaraðila ferðamannastaða á undanförunum misserum um að á meðan ekki er tryggður beinn tekjstofn til þess að mæta kostnaði sveitarfélaga vegna uppbyggingar á ferðamannastöðum sé rétt að taka upp bílastæðagjöld við fjölfarna ferðamannastaði. Slík gjaldtaka er nú þegar hafin í Þingvallabjórðgarði en Umhverfisstofnun hefur hins vegar ekki nýtt sér þær heimildir sem stofnunin hefur til gjaldtöku á grundvelli náttúruverndarlagar, hvað sem síðar verður.

Innheimta bílastæðagjalds á fjölförnum ferðamannastöðum er tiltölulega einföld í framkvæmd og gæti nýst við uppbyggingu áfangastaða ef lagaheimild verður veitt. Vitað er að einhver sveitarfélög eru þegar farin að skoða þennan möguleika til tekjuöflunar. Sem dæmi má nefna að á ferðamannastað þar sem koma 500 þúsund gestir árlega gæti hóflegt bílastæðagjald skilað á bilinu 50-60 milljónum króna á ári. Er þá miðað við að gjald fyrir einkabíla verði 500 kr. en 1.500 kr. fyrir rútur. Fyrir ferðamannastað sem 250 þúsund ferðamanna heimsækja árlega gætu tekjurnar orðið á bilinu 25-30 m.kr. á ári. Slík gjaldtaka gæti því ófað stuðlað að aukinni sjálfbærni í ferðaþjónustu hér á landi.

Bílastæðagjöld fela þó einnig í sér ákveðnar ógnanir. Sérstaklega er hættu á því að upplifun ferðamanna geti orðið neikvæð ef þau verða tekin upp mjög víða og með misjöfnum hætti á hverjum stað. Tæknilegar lausnir eru hins vegar til staðar sem ættu m.a. að geta dregið úr hættu á því að biðraðir myndist við innkeyrslur að ferðamannastöðum.

Í mars 2016 fékk sambandið til kostnaðarumsagnar frá innanríkisráðuneytinu drög að frumvarpi til breytingar á umferðalögum þar sem markmiðið var að útvíkka gjaldtökuheimildir sveitarfélaga vegna bílastæða. Ekki náðist að leggja frumvarpið fram á vörþingi enda kom það seint fram og á því voru nokkrir annmarkar. Hins vegar eru hugmyndir um bílastæðagjöld gjarnan nefndar í opinberri umræðu um gjaldtöku af ferðamönnum og virðast vera töluverðar líkur á því að lagabreytingar um slíka gjaldtöku verði að veruleika innan frekar skamms tíma.

Niðurstaða starfshópsins

Starfshópurinn telur það eðlilegt og raunar sjálfsgagt skref að heimilt verði að taka bílastæðagjald við ferðamannastaði, til að standa undir uppbyggingu á þeim. Útfærsla slíkrar lagabreytingar og ekki síður innleiðing hennar á ferðamannastöðum skiptir sveitarfélögin verulegu máli og telur starfshópurinn gagnrýniverð að ekkert samráð var haft við sambandið um gerð frumvarpsins. Tækifæri ætti að vera til þess að bæta úr þeim annmarka í sumar.

Starfshópurinn leggur áherslu á að í fyrirhuguðu frumvarpi verði mælt skýrt fyrir um heimildir sveitarstjórna til að ráðstafa tekjum af bílastæðagjöldum til að standa straum af uppbyggingu og kostnaði á þeim ferðamannastöðum þar sem gjaldtaka fer fram. Jafnframt þarf að tryggja heimildir til beitingar viðurlaga gagnvart stöðvunarbrotum, sem bæði nái almennt til stöðvunarbrotar en einnig til þess að leggja á stöðvunarbrot vegna húsbíla sem brjóta gegn ákvæðum um bann við því að leggja þeim utan skipulagðra tjaldstæða á tilteknum tíma sólarhringsins.



Samanteknar niðurstöður um afstöðu starfshópsins til mismunandi gjaldtökuleiða

1. Starfshópurinn er sammála um að það er mikilvægt að tryggja sveitarfélögunum tekjur til þess að standa undir útgjöldum þeirra vegna aukins straums ferðamanna og, sem er enn mikilvægara til þess að skapa forsendur til þess að mæta enn frekari aukningu ferðamanna án þess að innviðir á ferðamannastöðum bíði varanlegan skaða af.
2. Starfshópurinn er jafnframt sammála um að það séu einkum tvær leiðir sem eru raunhæfar til þess að ná framangreindum markmiðum. Þær eru:

Að lög um gistináttaskatt verði endurskoðuð þannig að skatturinn verði hækkaður, undanþágum verði einnig fækkað og að tekjur af skattinum renni a.m.k. að stærstum hluta beint til sveitarfélaga, til að standa undir uppbyggingu innviða fyrir ferðaþjónustu. Undir slíka uppbyggingu geta t.d. fallið uppbygging innviða á ferðamannastöðum, markaðsstarf, kostnaður við viðburði fyrir ferðamenn o.fl. Starfshópurinn telur vera þörf á því að skoðað verði nánar hve stór hluti innheimts gistináttaskatts ætti að renna beint til þess sveitarfélags þar sem ferðamaður gistir. Í því sambandi ræddi starfshópurinn um að skiptingin gæti orðið sú að helmingur eða mögulega tveir þriðju hlutar af skattinum renni beint til sveitarfélags en hinn hlutinn renni til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða, sem styður uppbyggingu á ferðamannastöðum um allt land.

Starfshópurinn telur það edlilegt og raunar sjálf-sagt skref að heimilt verði að taka bilastæðagjald við ferðamannastaði, til að standa undir uppbyggingu á þeim. Starfshópurinn leggur áherslu á að í fyrirhuguðu frumvarpi um breytingar á umferðarlögum verði mælt skýrt fyrir um heimildir sveitarstjórna til að ráðstafa tekjum af bilastæðagjöldum til að standa straum af uppbyggingu og kostnaði á þeim ferðamannastöðum þar sem gjaldtaka fer fram. Jafnframt þarf að tryggja heimildir til beitingar viðurlaga gagnvart stöðvunarbrotum, sem bæði nái almennt til stöðvunarbrotu en einnig til þess að leggja á stöðvunarbrot vegna húsbíla sem brjóta gegn ákvæðum um bann við því að leggja þeim utan skipulagðra tjaldstæða á tilteknum tíma sólarhringsins.

Ef ekki reynist vera vilji til þess af hálfu löggjafans að veita sveitarfélögunum nýja tekjustofna í þeim tilgangi sem hér er lýst telur starfshópurinn tilefni til þess að skoða mögulegar leiðir til þess að veita sveitarfélögunum rekstrarstyrki vegna aukinna útgjalda þeirra til ferðamála. Þar mætti m.a. skoða, á grundvelli rökstuddra umsókna frá sveitarfélögunum, að bæta sveitarfélögunum kostnað vegna hreinlætismála, landvörslu og annarrar umhirðu ferðamannastaða, rekstur upplýsingamiðstöðva o.fl., auk þess sem horfa mætti almennt til aukins álags á innviði sveitarfélaga vegna ferðaþjónustu. Jafnframt telur starfshópurinn mikilvægt að veita stóru auknu fjármagni til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða til að fjármagna frekari uppbyggingu innviða.





© **Samband Íslenskra sveitarfélaga**

Borgartúni 30 • Pósthólf 8100

128 Reykjavík

Starfshópur stjórnar um hvernig standa eigi að aukinni gjaldtöku af ferðamönnum og ferðaþjónustufyrirtækjum og skiptingu þeirra milli sveitarfélaga.

Halla Sigríður Steinólfsdóttir, Ísólfur Gylfi Pálmason og Sigurður Björn Blöndal. Guðjón Bragason, sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs, starfaði með hópnum.

Umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir

Ritstjóri og ábm.: Guðjón Bragason

Myndir: Ingibjörg Hinriksdóttir og Magnús Karel Hannesson

Á forsíðu er mynd af ferðamönnum fyrir utan flugstöð Leifs Eiríkssonar sumarið 2016.

2016/19

Afritun og endurprentun er heimil svo fremi að heimildar sé getið.