

Efnahags- og viðskiptanefnd

Nefndasvið Alþingis

101 Reykjavík

Reykjavík, 30.11.2023

**Efni: Umsögn um Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl.(gistináttaskattur, áfengisgjald o.fl.) Þingskjal 509 — 468. mál.**

Vísað er í frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (gistináttaskattur, áfengisgjald o.fl.) – þingskjal 509, 468. mál. Áform frumvarpsins um að afnema skuli tollfrelsi skemmtiferðaskipa í siglingum innan tollsvæðis íslenska ríkisins eru að mati Iceland Travel vanreifuð, óundirbúin og ekki til þess fallin að afla íslenska ríkinu frekari tekna en nú er heldur þvert á móti frekar til þess fallin að valda tekjumissi bæði hjá ríki og rekstraraðilum vítt og breytt í ferðþjónustunni.

**Um Iceland Travel:**

Iceland Travel er leiðandi ferðþjónustufyrirtæki og hefur verið um árabil en saga félagsins spannar yfir 80 ár. Iceland Travel starfar eingöngu á heildsölumarkaði en viðskiptavinir fyrirtækisins telja nokkur þúsund um allan heim. Vöruframboð fyrirtækisins er mjög fjölbreytt og samanstendur af skipulögðum rútuferðum, bílaleigupökkum, ráðstefnuhaldi, hvataferðum og dagsferðum fyrir farþega skemmtiferðaskipa. Hjá fyrirtækinu starfa tæplega 100 manns. Þjónusta við skemmtiferðaskip eru gríðarlega mikilvæg stöð í rekstri Iceland Travel og að jafnaði starfa um 45 starfsmenn við þá starfsemi árið um kring. Iceland Travel er dótturfyrirtæki Travel Connect

Hér á eftir eru talin upp, í stuttu máli, þau atriði sem talin eru skipta mestu máli varðandi efni og áhrif frumvarpsins:

- Eins og sakir standa þá eru tekjur íslenska ríkisins af skipum í hringsiglingum umtalsverðar og veita þær fjölda fólks um land allt atvinnu.
- Skip í hringsiglingum höfðu viðkomu í 31 höfn á Íslandi á þessu ári og hjá minni höfnum eru þessi skip uppistaðan í tekjum hafnanna og tekjum samfélagsins af ferðþjónustu.
- Áætlað er að farþegar með skipum í hringsiglingum hafi verið u.þ.b. 20.000 á árinu 2023 (16.600 á vegum Iceland Travel) og allir koma þeir til og frá landinu með flugi og gista langflestir á hóteli í landi í tengslum við ferðina.
- Fyrstu viðbrögð rekstraraðila skipa í hringsiglingum við frumvarpinu eru að draga sig alfarið út úr slíkum siglingum við Ísland sem hefði í för með sér verulegt tekjutap fyrir ríkið og þjónustuaðila skipanna og fjöldi starfa tapast um allt land.
- Haldi einhver þessara skipa hringsiglingum um Ísland áfram er næsta víst að þau muni hafa sama hátt á og í öðrum löndum og sigla skipinu út fyrir landhelgina, til Færeyja eða Grænlands, á leið sinni um landið og forðast þannig toll og skattlagningu. Í þessum tilvikum eru tekjuáhrif ríkisins og hafnanna neikvæð þar sem komið er við í færri höfnum við Ísland og umfang þjónustukaupa minna eftir því.
- Skemmtiferðaskip í hringsiglingum eru ekki samkeppni við hótél og veitingastaði í landi. Farþegar skemmtiferðaskipa eru sérstakur markaður og sigling er forsenda ferðarinnar. Á mörgum viðkomustöðum skipanna er ekki til gisting fyrir þennan fjölda gesta á háannatíma og því eru tekjur af þessum farþegum hrein viðbót.

- Ekkert samráð var haft við hagsmunaaðila áður en frumvarpið, sem getur kollvarpað starfsemi margra rekstraraðila og hafna vítt og breitt um landið, var lagt fram.
- Ekki hefur verið lagt mat á tekjuáhrif ríkissjóðs af hringsiglingum í núverandi mynd og því algjörlega óljóst hvaða tekjur kunni að tapast ef siglingarnar leggjast af eða leiðaval þeirra breytist.
- Fyrirvarinn á gildistöku frumvarpsins er afar stuttur. Ferðir í hringsiglingar um Ísland eru verðlagðar og seldar með 18-24 mánaða fyrirvara og því ljóst að rekstraraðilar skipanna hafa enga burði til að innheimta boðaða skatta og gjöld af viðskiptavinum sínum. Þetta tiltekna atriði vegur því afar þungt í því sjónarmiði rekstraraðilanna að hætta alfarið við hringsiglingar eða breyta siglingaáætlunum skipanna til að forðast gjaldtöku.
- Ekki er vitað til þess að hugað hafi verið að framkvæmd toll- og skattlagningar þrátt fyrir stuttan fyrirvara. Það er ljóst að áformin eru afar erfið og flókin í framkvæmd og óraunhæft að ætla að hægt sé að koma þeim til framkvæmdar með svo skömmum fyrirvara.
- Iceland Travel er ekki mótfallið aukinni gjaldtöku af farþegum skemmtiferðaskipa. Iceland Travel óskar eftir samráði við stjórnvöld og hagsmunaaðila um hóflega gjaldtöku með eðlilegum fyrirvara. Þannig er líklegast að markmiðum um aukna tekjuöflun ríkisins og markmiðum rekstraraðila um heilbrigðan vöxt og sjálfbærari starfsemi nái fram að ganga.
- Iceland Travel mótmælir harðlega áformum um afnám tollfrelsis skemmtiferðaskipa í hringsiglinum á fyrirliggjandi forsendum um form og tímaramma.

Hér á eftir verður farið nánar ofan í tiltekin atriði er varða umfang hringsiglinga skemmtiferðaskipa og staðreyndir og staðreyndavillur sem nauðsynlegt er að hafa í huga við meðferð málsins og mati á áhrifum þess.

#### **Markaðurinn fyrir hringsiglingar og fyrirliggjandi skatttekjur:**

Þvert á það sem haldið hefur verið fram þá hefur ríkið nú þegar verulegar tekjur af hringsiglingum skemmtiferðaskipa í formi hafnar- og vitagjalda, virðisaukaskatts, tekjuskatts og gistináttagjalds, þegar því verður komið á aftur á árinu 2024. Velta Iceland Travel af hringsiglingum skemmtiferðaskipa er mikil að umfangi og að jafnaði starfa 45 manns hjá félaginu við bæði sölu og þjónustu þessu tengdu. Hér er um að ræða margra milljarða veltu á mjög sérhæfðum markaði sem skapar afleidd störf um allt land eins og við hótélrekstur, farþegaflutninga, veitingaþjónustu og ýmsa afþreyingu. Af tekjum hringsiglinga skilar Iceland Travel virðisaukaskatti (útskatti) upp á hundruð milljóna króna. Í flestum tilvikum gista farþegar skipa í hringsiglinum a.m.k. 2 nætur á hóteli í landi í tengslum við ferð sínar og koma allir til og frá landinu með flugi. Á síðasta ári töldu þessar farþegar 16.600 manns og því ljóst að þeir nýttu á bilinu 20-30 þús. gistinætur á sama tíma. Auk gistingar og flugs verja þeir umtalsverðum fjármunum í aðra þjónustu og afþreyingu í landi fyrir og eftir siglingu. Það er því ljóst afleiddar tekjur af siglingunum skila ríkinu umtalsverður tekjum í formi virðisaukaskatts, gistináttagjalds og afleiddum tekjuskatti sem af þessari starfsemi hlýst.

Auk Iceland Travel og annarra ferðaskrifstofa þá eru umsvif umboðsmanna skipanna (Gára, Samskip ofl.) töluverð og fjöldi starfa sem liggur þar að baki. Þar að auki eru umsvif ferðaþjónustuaðila og annarra þjónustuaðila vítt og breitt um landið ótalin.

Því miður hafa farið fram litlar rannsóknir og greiningar á heildarumsvifum og skattspori skemmtiferðaskipa en af ofangreindum tölum að dæma þá er það mat Iceland Travel að hundruð starfa séu í húfi og hundruð milljóna króna í formi tekna fyrir ríkissjóð sömuleiðis.

Á þessum forsendum telur Iceland Travel ótækt að ráðast í framlagðar breytingar á tollalögum án þess að viðhlítandi greining á áhrifum og áhættu gildistöku laganna hafi farið fram í samráði við hagsmunaaðila.

### Áfangastaðir hringsiglinga og áhrif á byggðir:

Skemmtiferðaskip í hringsiglingum um Ísland höfðu viðkomu í 31 höfn á Íslandi á árinu 2023. Skip í hringsiglingum eru að jafnaði minni en önnur skemmtiferðaskip og ganga í daglegu tali undir nafninu leiðangursskip. Siglingaleiðir þessara skipa eru því frábrugðnar að því leyti að þau sækjast frekar eftir því að leggjast að höfn í minni bæjum þar sem gestir geta frekar notið kyrrðar og einstakrar náttúru á stöðum sem eru að jafnaði úr alfaraleið ferðamanna.



Á þessum stöðum eru hafnarmannvirki almennt síður nýtt en á stærri stöðum og tekjur hafnanna og samfélaganna veða mun þyngra en í stærri höfnum og bæjum. Siglingar skipanna stuðla því að dreifingu ferðamanna á svæði sem ferðmenn koma annars í litlu mæli á. Siglingar skemmtiferðaskipa minnka álag á innviði vegakerfisins en skila tekjum og skapa störf víða um land á sama tíma. Markhópur skemmtiferðaskipa í hringsiglingunum er frábrugðinn hinum hefðbundna ferðamanni sem heimsækir Ísland að því leyti til að hann samanstendur almennt af eldri og betur borgandi gestum sem koma til Íslands vegna siglinganna, og kæmu flestir ekki annars. Eins og áður hefur komið fram gista þeir allir á hótélum fyrir og eftir siglingu. Í þessum tilvikum eru það almennt dýrari hótélín sem verða fyrir valinu. Auk þess eru hringsiglingarnar almennt dýrar og því er ljóst að gestir skemmtiferðaskipa í hringsiglingum eru mjög eftirsóknarverðir viðskiptavinir og skila meiri tekjum en hinn hefðbundni ferðamaður. Þróun og markaðssetning á þessari tegund ferða hefur átt sér stað með skipulögðum hætti í fjölda ára á þeim forsendum sem legið hafa fyrir um tollfrelsi. Ljóst er að gríðarlegur árangur hefur náðst sem eftir hefur ferðaþjónustuna í heild og þá sérstaklega í dreifðari byggðum vítt og breitt um landið.

Leggist þessar siglingar af eða dragi verulega úr þeim hefði það í för með sér gríðarlega neikvæð áhrif fyrir hafnir og samfélagið í heild.

### Vænt áhrif lagabreytinga:

Verði fyrirbyggjandi frumvarp að lögum er það mat Iceland Travel að hringsiglingar muni leggjast af. Þegar hafa komið fram viðbrögð frá stærstu rekstraraðilum skipanna að fyrirhugaðar breytingar á tolla- og skattaumhverfi með svo stuttum fyrirvara kollvarpi þeirra rekstrarlíkönunum þannig að siglingunum sé

sjálfhætt. Fari svo að einhverjir aðilar haldi siglingunum áfram er fyrir séð að þeir breyti siglingaleiðum skipanna þannig að þau hafi viðkomu í Færeyjum eða Grænlandi og forðist þannig áhrif lagasetningarinnar. Það hefði einungis í för með sér tekjutap fyrir ríkið og hafnir þar sem að viðkomuhöfnum á Íslandi fækkar og boðuð tollheimta og skattlagning kæmist ekki til framkvæmda þar sem að skipin sigla út úr landinu á leið sinni. Hvort sem siglingarnar leggjast af eða siglingaleiðum skipanna verður breytt er fyrir séð að lagasetningin mun í öllu falli hafi neikvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs sem er augljóslega í andstöðu við markmið lagasetningarinnar.

Tekjutapið og fækkun starfa sem af þessu hlýst hefur mest áhrif á brothættar byggðir og nýtingu innviða sem þegar eru til staðar.

### **Áhrif hringsiglinga á samkeppni:**

Því hefur verið haldið fram af þrýstihópum að tollfrelsi skemmtiferðaskipa í hringsiglingum skekki samkeppnisstöðu gagnvart innlendum hótelum og veitingastöðum. Það er mat Iceland Travel að svo sé alls ekki af eftirtöldum ástæðum. Eins og áður hefur komið fram er markhópurinn fyrir hringsiglingar sérstaklega að sækjast eftir því að ferðast með skipi og kæmi í lang flestum tilvikum ekki til landsins nema siglingar væru í boði. Skipin koma til landsins yfir sumarmánuðina þegar gisting í landi eru að mestu upp bókuð heilt yfir landið. Hvað varðar minni byggðir sérstaklega, þá eru sjaldnast nægilega mörg gistirými í boði til að taka á móti þeim fjölda sem kemur með skipunum. Á landsbyggðinni eru farþegar í hringsiglingum því í lang flestum tilvikum hrein viðbót fyrir ferðaþjónstuna. Hvað varðar gististaði í Reykjavík þá eru þessir gestir líka hrein viðbót auk þess sem þeir gista jafnan á dýrustu hótelum og hafa þannig jákvæð áhrif á heildareftirspurn og halda uppi meðalverði á gistingu með tilheyrandi virðisauka fyrir hótelin. Skemmtiferðaskip í hringsiglingum hafa því einungis jákvæð áhrif á hótél og veitingastaði í landi og eru að lang mestu leyti hrein viðbót sem kæmi ekki til nema skipanna nyti við.

### **Framkvæmd og fyrirvari :**

Framkvæmdin við afnám tollfrelsis skemmtiferðaskipa í hringsiglingum er óútskýrð, flókin og upp vakna margar spurningar um hana. Hvergi hefur komið fram með hvaða hætti stjórnvöld ætla sér að koma lögum í framkvæmd og hvaða kvaðir það felur í sér fyrir rekstraraðila skipanna og þjónustuaðila þeirra hér á landi. Samkvæmt greinargerð frá árinu 2012, útgefni af fjármála- og efnahagsráðuneytinu kemur skýrt fram að framkvæmd lagasetningar muni vera illfrankvæmanleg og kosta mikla fjármuni fyrir ríkið vegna flækjustigs. Á þeim tíma voru sambærilegar tillögur lagðar fram en fallið var frá þeim og núverandi fyrirkomulag var tekið upp. Ekki fæst séð að aðstæður hafi að nokkru leyti breyst frá árinu 2012 og vandséð hvernig framkvæmdin gæti verið auðveldari og aðgengilegri nú en þá.

Hvað fyrirvara á gildistöku frumvarpsins varðar er útilokað að rekstraraðilar geti lagað sig að þeim án þess að stórkostlegt tjón hljóti af. Almenn þurfa lagabreytingar sem snúa að ferðaþjónustu að eiga sér 18-24 mánaða aðdraganda þar sem þjónustuvörur eru seldar langt fram í tímann. Að öðrum kosti eru innlendu fyrirtækin ein að greiða kostnaðinn af aukinni gjaldtöku og skattheimtu. Þess vegna leggjum við til að allar breytingar á lögum, hverjar sem þær verða, taki gildi árið 2025, í fyrsta lagi.

### **Samantekt:**

Eins og fram hefur komið er það mat Iceland Travel að fyrirhuguð lagasetning sem fæli í sér afnám á tollfrelsi skemmtiferðaskipa í hringsiglingum séu illa í grunduð, óundirbúin og einungis til þess fallin að skerða eða þurrka algjörlega út tekjur ríkisins af skipunum. Það er mat okkar að áhrifanna gæti víða og hafi einnig í för með sér verulegt tekjutap og fækkun starfa hjá þjónustuaðilum vítt og breytt um landið. Áhrifanna mun gæta sérstaklega í brothættum byggðum þar sem tekjur af ferðaþjónustu eru minni og nýting fyrirbyggjandi innviða og hafnarmannvirkja og tekjuöflunarmöguleikar þeirra munu skerðast verulegu. Iceland Travel andmælir þeim sjónarmiðum sem komið hafa fram um skekta samkeppnisstöðu hótela og veitingastaða í landi og færir fyrir því rök að áhrifin á þessu aðila séu

einungis jákvæð og hrein viðbót við þeirra starfsemi. Framkvæmd lagasetningarinnar eru óútskýrð og fyrirsjáanlega flókin og fyrirvarinn sem lagður er til óásættanlegur. Komi lögin til framkvæmda mun það einungis bitna á innlendum þjónustuaðilum, haldi þessi starfsemi yfir höfuð áfram.

Það skal þó itrekað að Iceland Travel er ekki mótfallið frekari skattlagningu á ferðaþjónustu eða skemmtiferðaskip. Að sama skapi teljum við ómögulegt að koma slíkum aðgerðum í framkvæmd án samráðs við hagsmunaaðila hvað varðar fjárhæðir, fyrirkomulag og fyrirvara sem eru til þess fallin að skapa sátt og stuðla þannig að enn frekari vexti og viðgangi greinarinnar með hag allra hlutaðeigandi aðila að leiðarljósi.

Virðingarfyllt, f.h. Iceland Travel

A handwritten signature in blue ink, reading "Helgi Zysteinnsson", written over a horizontal line.

Helgi Zysteinnsson, framkvæmdastjóri

[helgi@icelandtravel.is](mailto:helgi@icelandtravel.is) S: 659-9920