158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 418 — 328. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um náttúru- og innviðagjald.

Frá atvinnuvegaráðherra.

1. gr.
Markmið.

Markmið laga þessara er að tryggja sjálfbæra ferðaþjónustu og sanngjarna þátttöku ferðamanna í fjármögnun verndar, uppbyggingar og viðhalds innviða og fjölsóttra náttúruperla í eigu ríkisins og þjóðarinnar. Til að ná því markmiði er í lögunum mælt fyrir um álagningu náttúru- og innviðagjalds.

2. gr.
Aðgangsskírteini.

Einstaklingar, 18 ára og eldri, skulu hafa gilt aðgangsskírteini við komu á gjaldskyld landsvæði samkvæmt lögum þessum.

Aðgangsskírteini skulu vera persónubundin og veita aðgang að öllum gjaldskyldum landsvæðum skv. 5. gr. og skal gefið út til:

a. einstaklinga, sem gjaldskyldir eru skv. 4. gr., enda hafi þeir greitt náttúru- og innviðagjald skv. 3. gr., eða eru undanþegnir gjaldskyldu skv. 3. mgr. 4. gr.
b. einstaklinga, 18 ára og eldri, sem borið hafa almenna skattskyldu hér á landi, sbr. 1. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, á næstliðnu tekjuári fyrir gildistöku aðgangsskírteinis.

Gildistími aðgangsskírteina er 12 mánuðir, annars vegar frá útgáfudegi fyrir einstaklinga sem eru gjaldskyldir skv. 4. gr. en hins vegar frá 1. júní til 31. maí árið eftir fyrir einstaklinga sem bera almenna skattskyldu hér á landi. Aðgangsskírteini sem gefið er út gegn greiðslu lækkaðs náttúru- og innviðagjalds skv. 2. mgr. 3. gr. gildir þó eingöngu innan þess tímabils sem þar er kveðið á um.

3. gr.
Náttúru- og innviðagjald.

Fjárhæð náttúru- og innviðagjalds fyrir aðgang að gjaldskyldum landsvæðum skv. 5. gr. er 4.500 kr.

Þrátt fyrir 1. mgr. skal fjárhæð náttúru- og innviðagjalds fyrir aðgang að gjaldskyldum landsvæðum skv. 5. gr. á tímabilinu frá 1. nóvember til og með 31. maí árið eftir vera 3.000 kr.

Ráðherra skal tryggja að reglulega séu teknar saman upplýsingar um heimsóknir á gjaldskyld landsvæði skv. 5. gr. og álag á náttúru þeirra og innviði.

Fjárhæð náttúru- og innviðagjalds og sekta samkvæmt lögum þessum skal taka til endurskoðunar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

Gjaldið rennur í ríkissjóð.

4. gr.

Gjaldskylda.

Einstaklingar, 18 ára og eldri, sem ekki báru almenna skattskyldu hér á landi, sbr. 1. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, á næstliðnu tekjuári skulu greiða náttúru- og innviðagjald áður en þeir heimsækja gjaldskyld landsvæði í eigu eða umsjón ríkisins, sbr. 5. gr.

Greiðsla náttúru- og innviðagjalds er forsenda þess að einstaklingur skv. 1. mgr. fái útgefið aðgangsskírteini skv. 2. gr.

Þurfi fatlaður einstaklingur á aðstoðarmanni að halda til þess að geta heimsótt gjaldskyld landsvæði skal aðstoðarmaðurinn vera undanþeginn gjaldskyldu skv. 1. mgr.

5. gr.

Gjaldskyld landsvæði.

Skylda til að hafa gilt aðgangsskírteini skv. 2. gr. tekur til heimsókna á þau landsvæði í eigu eða umsjón ríkisins sem tilgreind eru í viðaukum við lög þessi.

För um veg innan gjaldskyldra landsvæða, án þess að viðkomandi dvelji þar í þeim tilgangi að heimsækja svæðið, telst ekki heimsókn í skilningi laga þessara. Sama gildir ef gera þarf stutt hlé á akstri, svo sem vegna umferðar eða öryggis.

6. gr.

Framkvæmdaraðili.

Ferðamálastofa annast framkvæmd laga þessara og eftirlit með þeim. Skal stofnunin í því sambandi m.a.:

a. annast álagningu og innheimtu náttúru- og innviðagjalds skv. 3. gr.,
b. tryggja að hægt sé að greiða gjald skv. 3. gr. með rafrænum og aðgengilegum greiðsluleiðum,
c. halda skrá yfir þá sem hafa gilt aðgangsskírteini skv. 2. gr.,
d. hafa umsjón með þróun stafrænnar lausnar, eftir atvikum í samstarfi við aðrar stofnanir eða einkaaðila og m.a. með tilliti til möguleika ferðaþjónustufyrirtækja til þess að hafa milligöngu um greiðslu náttúru- og innviðagjalds fyrir viðskiptavini sína,
e. annast útgáfu aðgangsskírteina skv. 2. gr.,
f. hafa eftirlit með því að farið sé að ákvæðum laga þessara, sbr. 8. og 9. gr.,
g. annast álagningu sekta og innheimtu á vettvangi, sbr. 9. gr.

Þrátt fyrir f- og g- lið 1. mgr. getur ráðherra ákveðið að Ferðamálastofa skuli með samningi fela öðrum aðilum að annast framkvæmd skv. 8. og 9. gr. Um samninginn fer eftir 40. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Að því marki sem við á gilda ákvæði stjórnsýslulaga um eftirlit aðila samkvæmt þessari málsgrein.

7. gr.

Greiðsla fyrir hönd gjaldskyldra einstaklinga og virðisaukaskattur.

Ferðaþjónustuaðilum og öðrum aðilum er heimilt að hafa milligöngu um greiðslu náttúru- og innviðagjalds til Ferðamálastofu fyrir hönd gjaldskyldra einstaklinga. Aðgangsskírteini skv. 2. gr. skal í þeim tilvikum gefið út á nafn þess einstaklings sem greiðslan varðar.

Náttúru- og innviðagjald samkvæmt lögum þessum telst ekki til skattverðs samkvæmt lögum um virðisaukaskatt. Hið sama gildir um þann hluta endurgjalds fyrir vöru eða þjónustu

sem svarar til náttúru- og innviðagjalds sem seljandi greiðir eða innheimtir til greiðslu fyrir hönd gjaldskylds einstaklings, beint eða fyrir milligöngu annars aðila.

Skilyrði þess að náttúru- og innviðagjald teljist ekki til skattverðs skv. 2. mgr. er að fjárhæð gjaldsins sé sérstaklega tilgreind á sölureikningi og samsvari nákvæmlega því gjaldi sem viðkomandi einstaklingi ber að greiða samkvæmt lögum þessum. Seljandi skal varðveita gögn sem gera kleift að rekja fjárhæðina til greiðslu gjaldsins og útgáfu aðgangsskírteinis fyrir viðkomandi einstakling. Komi fleiri en einn seljandi að viðskiptum skulu skilyrði þessarar málsgreinar vera uppfyllt á hverju stigi viðskipta.

Hafi seljandi tekið við fjárhæð frá viðskiptavini til greiðslu náttúru- og innviðagjalds en greiðsla gjaldsins fyrir hönd viðkomandi einstaklings fer ekki fram gildir ákvæði 2. mgr. ekki um þá fjárhæð. Um meðferð hennar við ákvörðun skattverðs fer þá samkvæmt almennum reglum laga um virðisaukaskatt nema fjárhæðin hafi verið endurgreidd viðskiptavininum.

Ákvæði 2. mgr. tekur ekki til þóknunar, álags eða annars endurgjalds fyrir milligöngu eða aðra þjónustu seljanda. Um virðisaukaskatt af slíku endurgjaldi fer eftir lögum um virðisaukaskatt.

8. gr.

Eftirlitsheimildir.

Ferðamálastofa getur krafist þess við eftirlit á gjaldskyldum svæðum skv. 5. gr. að einstaklingar sem falla undir 1. mgr. 2. gr. framvísi aðgangsskírteini. Ferðamálastofu er jafnframt heimilt að óska eftir persónuskilríkjum eða öðrum nauðsynlegum upplýsingum til þess m.a. að staðfesta að viðkomandi einstaklingar séu réttmætir handhafar aðgangsskírteinisins. Þá er skylt að veita Ferðamálastofu þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til innheimtu sektar skv. 9. gr. Ferðamálastofu er heimilt að leita aðstoðar lögreglu við eftirlit þegar slíkt þykir nauðsynlegt.

Ef einstaklingur getur af afsakanlegum ástæðum ekki framvísað gildu aðgangsskírteini á vettvangi er Ferðamálastofu heimilt að fletta upp í skrá yfir gild aðgangsskírteini til að staðreyna hvort skírteini hafi verið gefið út á nafn hans.

9. gr.

Viðurlög.

Komi í ljós við eftirlit að einstaklingur skv. 1. mgr. 2. gr. hafi ekki gilt aðgangsskírteini er honum skylt að greiða náttúru- og innviðagjald skv. 3. gr. Að auki skal honum gert að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 60.000 kr. Viðkomandi skal þó standa til boða að ljúka máli þegar á vettvangi með greiðslu lækkaðrar sektar að fjárhæð 20.000 kr. Stjórnvaldssekt skal beita óháð því hvort brot er framið af ásetningi eða gáleysi.

Ákvörðun um sekt skv. 1. mgr. skal afhent aðila á vettvangi eða send honum með sannanlegum hætti. Í ákvörðun skulu koma fram upplýsingar um ástæðu og lagagrundvöll sektar, fjárhæð hennar og, ef við á, greiðslufrest og dráttarvexti. Jafnframt skal veita leiðbeiningar um rétt viðkomandi til þess að óska eftir endurupptöku máls eða bera ákvörðun undir ráðherra og viðeigandi fresti í því sambandi. Ákvæði stjórnsýslulaga um andmælarétt gilda ekki um ákvarðanir skv. 3. málsl. 1. mgr. á fyrsta stjórnsýslustigi.

Gjalddagi sektar skv. 2. málsl. 1. mgr. er 30 dögum eftir að ákvörðun er tekin. Hafi sekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti samkvæmt lögum um vexti og verðtryggingu. Sektirnar eru aðfararhæfar og renna í ríkissjóð. Innheimtumenn ríkissjóðs annast innheimtu þeirra í samræmi við lög um innheimtu opinberra skatta og gjalda. Skal Ferðamálastofa láta þeim í té þær upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru til innheimtu.

Hafi ákvörðun um sekt skv. 1. mgr., hvort sem hún er tekin af Ferðamálastofu eða aðila sem fer með eftirlit fyrir hennar hönd skv. 2. mgr. 6. gr., byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, á aðili rétt á því að mál verði tekið til meðferðar á ný hjá Ferðamálastofu. Ferðamálastofa tekur afstöðu til beiðninnar og getur synjað um endurupptöku ef skilyrði hennar eru ekki uppfyllt. Synjun skal vera rökstudd og tilkynnt aðila skriflega. Verði mál tekið til meðferðar á ný er Ferðamálastofu skylt að fella niður sekt ef afsakanlegar ástæður búa að baki því að einstaklingur gat ekki innt af hendi greiðslu náttúru- og innviðagjalds eða framvísað aðgangsskírteini á vettvangi. Um meðferð mála samkvæmt þessari málsgrein fer að öðru leyti eftir 24. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Heimilt er að kæra ákvarðanir skv. 1. mgr. og synjun Ferðamálastofu um endurupptöku skv. 4. mgr. til ráðherra innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Málskot frestar aðför.

10. gr.

Persónuvernd og miðlun persónuupplýsinga.

Ferðamálastofu er heimilt að vinna með persónuupplýsingar að því marki sem nauðsynlegt er vegna framkvæmdar laga þessara. Ferðamálastofa er ábyrgðaraðili vinnslu samkvæmt lögunum. Aðilar sem annast eftirlit skv. 2. mgr. 6. gr. vinna með persónuupplýsingar sem vinnsluaðilar á vegum Ferðamálastofu og einungis að því marki sem nauðsynlegt er vegna eftirlits á vettvangi. Vinnslan skal uppfylla skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

11. gr.

Tölulegar upplýsingar.

Ferðamálastofa skal birta tölulegar upplýsingar um aldur, kyn og ríkisfang greiðenda, eftir því sem við á, enda séu upplýsingarnar ekki persónugreinanlegar.

12. gr.

Afnám almennra aðgangsgjalda á gjaldskyldum landsvæðum.

Ríkisaðila, eða öðrum aðila sem annast rekstur eða umsjón landsvæðis í umboði ríkisins, er óheimilt að innheimta almenn aðgangsgjöld innan marka gjaldskyldra landsvæða skv. 5. gr., þ.m.t. gjald fyrir aðgang að bílastæðum, hreinlætisaðstöðu og vegna annarrar aðstöðu sem telja má til almennrar þjónustu á svæðinu.

13. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra skal í reglugerð mæla fyrir um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

a. Útgáfu, dreifingu og tæknilega útfærslu aðgangsskírteina fyrir náttúru- og innviðagjald skv. 2. gr.
b. Söfnun, samantekt og birtingu upplýsinga um heimsóknir á gjaldskyld landsvæði og álag á náttúru þeirra og innviði skv. 3. mgr. 3. gr.
c. Greiðslumáta, innheimtu og uppgjör náttúru- og innviðagjalds skv. 3. og 7. gr.
d. Undanþágu fylgdarmanna fatlaðra einstaklinga frá gjaldskyldu skv. 3. mgr. 4. gr.
e. Kröfur sem gerðar eru til aðila sem annast eftirlit, álagningu sekta og innheimtu á vettvangi fyrir hönd Ferðamálastofu skv. 2. mgr. 6. gr.
f. Framkvæmd eftirlits með greiðslu náttúru- og innviðagjalds, framvísun aðgangsskírteina skv. 8. gr., sem og framkvæmd viðurlaga skv. 9. gr.

g. Vinnslu persónuupplýsinga skv. 10. gr., þar á meðal um eðli og umfang vinnslunnar, tegundir persónuupplýsinga, öflun þeirra, aðgang að þeim og miðlun þeirra, varðveislutíma, eyðingu og öryggi upplýsinganna.

14. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2027.

15. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003: Við 2. mgr. 117. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Einnig skulu skattyfirvöld veita Ferðamálastofu upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að staðreyna hvort einstaklingur hafi borið almenna skattskyldu hér á landi, sbr. 2. og 4. gr. laga um náttúru- og innviðagjald.

Ákvæði til bráðabirgða.

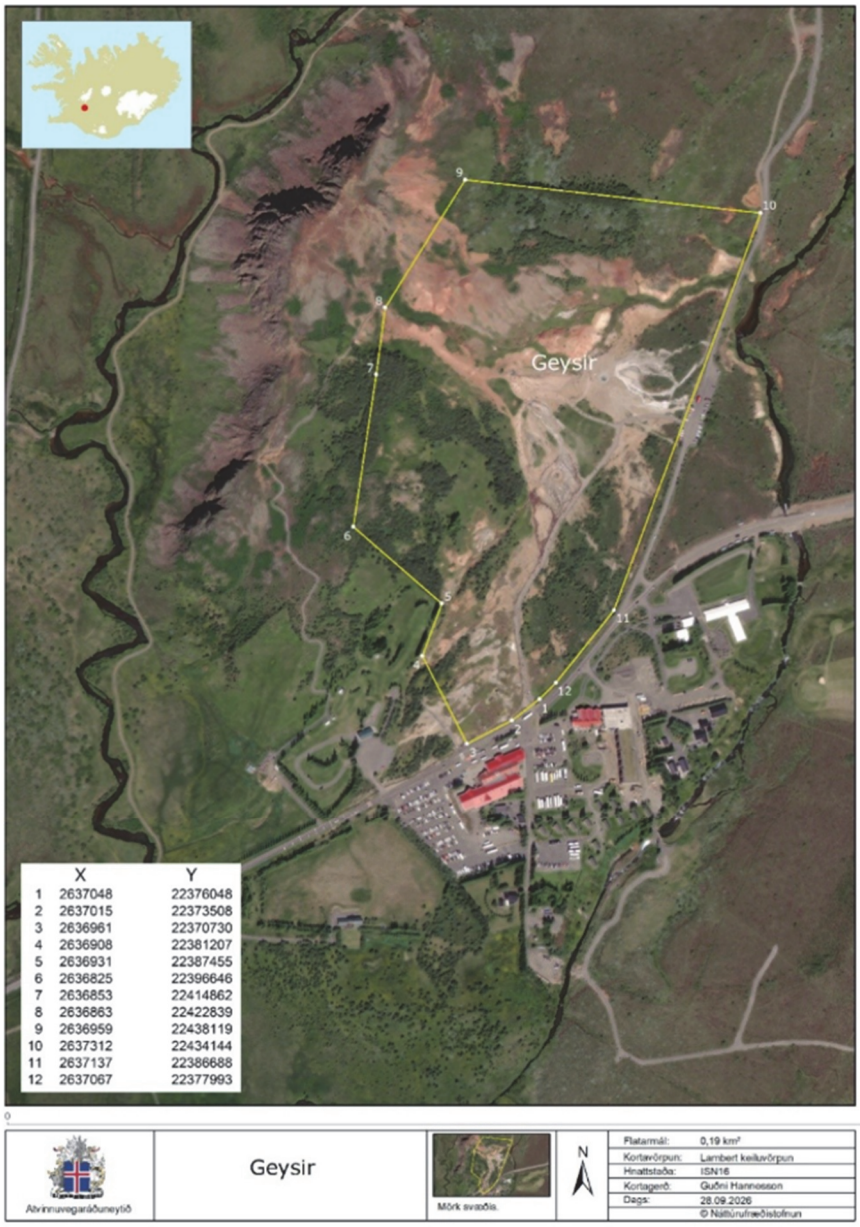
I.

Þrátt fyrir ákvæði b-liðar 2. mgr. 2. gr. skal Ferðamálastofa við gildistöku laga þessara gefa út aðgangsskírteini til einstaklinga sem voru á álagningarskrá á árinu 2026, sem gilda skulu frá 1. maí 2027 til og með 31. maí 2027.

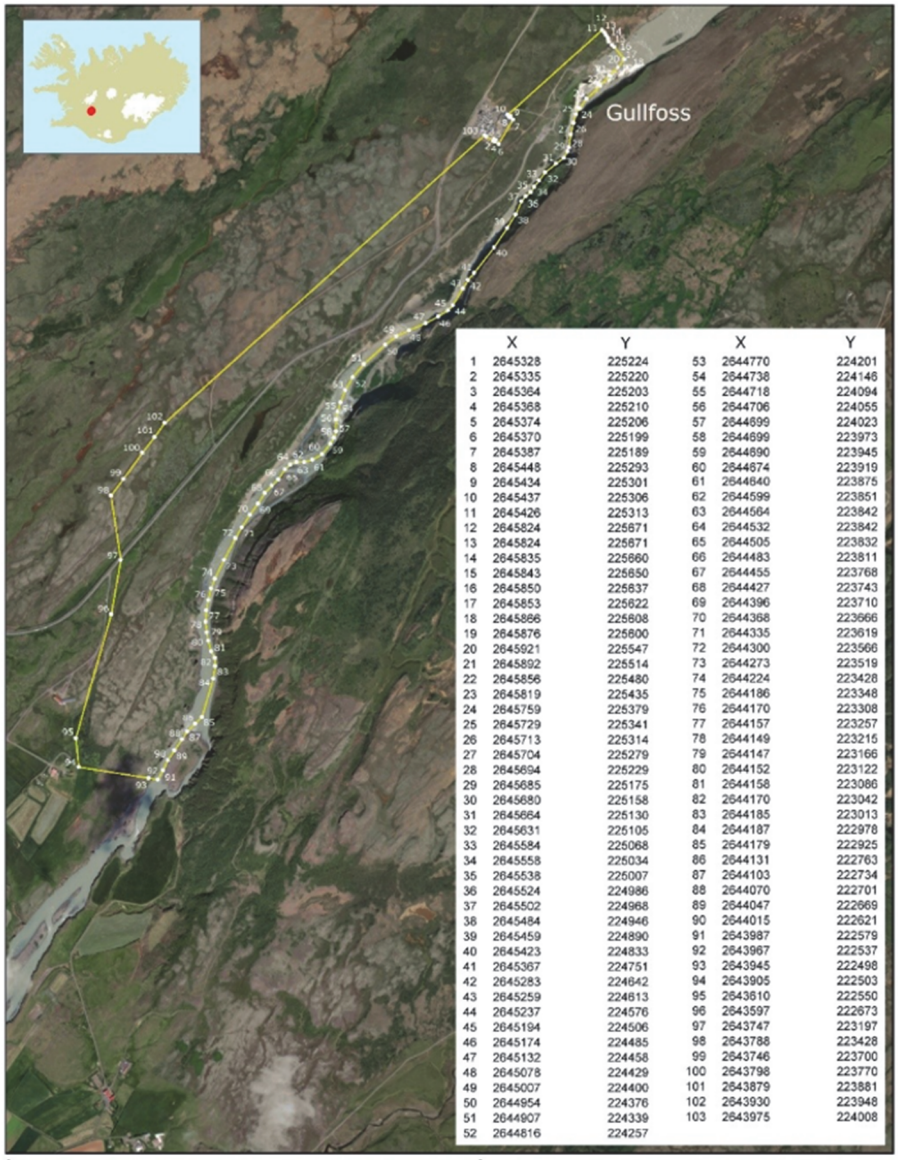
II.

Eigi síðar en í árslok 2028 skal ráðherra leggja fyrir Alþingi skýrslu um framkvæmd laga þessara. Í skýrslunni skal einkum lagt mat á framkvæmd laganna, eftirlit samkvæmt þeim og hvaða fleiri landsvæði skuli falla undir 5. gr. um gjaldskyld landsvæði. Enn fremur skal lagt mat á hvort tilefni sé til að stýra álagi á gjaldskyld landsvæði í þágu náttúruverndar.

Viðauki I.


Geysir
9
10
8
7
6
5
4
3
11
12
X Y
1 2637048 22376048
2 2637015 22373508
3 2636961 22370730
4 2636908 22381207
5 2636931 22387455
6 2636825 22396646
7 2636853 22414862
8 2636863 22422839
9 2636959 22438119
10 2637312 22434144
11 2637137 22386688
12 2637067 22377993
0
Atvinnuvegaráðuneytið
Geysir
Mörk svæðis.
N
Flatarmál: 0,19 km²
Kortavörpun: Lambert keiluvörpun
Hnattstaða: ISN16
Kortagerð: Guðni Hannesson
Dags: 28.09.2026
© Náttúrufræðistofnun

Viðauki II.



	X	Y		X	Y
1	2645328	225224	53	2644770	224201
2	2645335	225220	54	2644738	224146
3	2645364	225203	55	2644718	224094
4	2645368	225210	56	2644706	224055
5	2645374	225206	57	2644699	224023
6	2645370	225199	58	2644699	223973
7	2645387	225189	59	2644690	223945
8	2645448	225293	60	2644674	223919
9	2645434	225301	61	2644640	223875
10	2645437	225306	62	2644599	223851
11	2645426	225313	63	2644564	223842
12	2645824	225671	64	2644532	223842
13	2645824	225671	65	2644505	223832
14	2645835	225660	66	2644483	223811
15	2645843	225650	67	2644455	223768
16	2645850	225637	68	2644427	223743
17	2645853	225622	69	2644396	223710
18	2645866	225608	70	2644368	223666
19	2645876	225600	71	2644335	223619
20	2645921	225547	72	2644300	223566
21	2645892	225514	73	2644273	223519
22	2645856	225480	74	2644224	223428
23	2645819	225435	75	2644186	223348
24	2645759	225379	76	2644170	223308
25	2645729	225341	77	2644157	223257
26	2645713	225314	78	2644149	223215
27	2645704	225279	79	2644147	223166
28	2645694	225229	80	2644152	223122
29	2645685	225175	81	2644158	223086
30	2645680	225158	82	2644170	223042
31	2645664	225130	83	2644185	223013
32	2645631	225105	84	2644187	222978
33	2645584	225068	85	2644179	222925
34	2645558	225034	86	2644131	222763
35	2645538	225007	87	2644103	222734
36	2645524	224986	88	2644070	222701
37	2645502	224968	89	2644047	222669
38	2645484	224946	90	2644015	222621
39	2645459	224890	91	2643987	222579
40	2645423	224833	92	2643967	222537
41	2645367	224751	93	2643945	222498
42	2645283	224642	94	2643905	222503
43	2645259	224613	95	2643610	222550
44	2645237	224576	96	2643597	222673
45	2645194	224506	97	2643747	223197
46	2645174	224485	98	2643788	223428
47	2645132	224458	99	2643746	223700
48	2645078	224429	100	2643798	223770
49	2645007	224400	101	2643879	223881
50	2644954	224376	102	2643930	223948
51	2644907	224339	103	2643975	224008
52	2644816	224257			

0 2

Atvinnuvegaráðuneytið

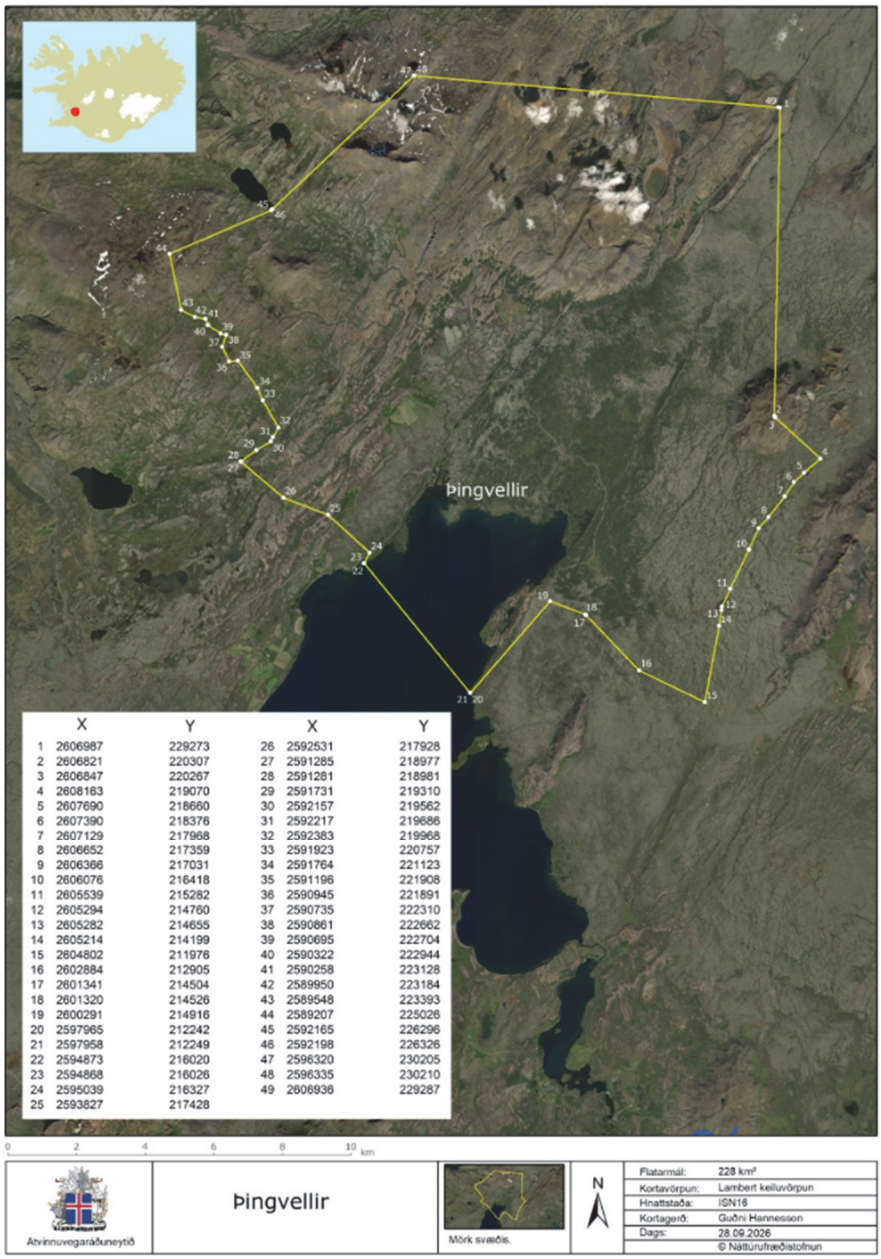
Gullfoss

Mörk svæðis.

N

Flatarmál:	1.5 km²
Kortavörpun:	Lambert keiluvörpun
Hnattstaða:	ISN16
Kortagerð:	Guðni Hannesson
Dags:	28.09.2026
	© Náttúrufræðistofnun

Viðauki III.



Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvegaráðuneytinu.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins kemur fram að stuðla eigi að aukinni verðmætasköpun, bættu öryggi og álagsstýringu í ferðaþjónustu.

Jafnframt er tiltekið í stefnuyfirlýsingunni að vinsælustu ferðamannastaðir landsins séu í eigu þjóðarinnar og ríkisstjórnin hyggist taka upp auðlindagjald fyrir aðgang ferðamanna að náttúruperlum Íslands. Í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar og með það í huga að þeir sem nýta innviði landsins og náttúru þess taki sanngjarnan þátt í þeim kostnaði sem af því hlýst er í frumvarpi þessu lagt til að tekið verði upp náttúru- og innviðagjald á fjölsóttustu ferðamannastöðum í eigu ríkisins; Gullfossi, Geysi og þjóðgarðinum á Þingvöllum.

Meginefni frumvarpsins er rakið í 3. kafla. Samandregið er lagt til að náttúru- og innviðagjald taki til einstaklinga, 18 ára og eldri, sem ekki bera almenna skattskyldu hér á landi og heimsækja gjaldskyld landsvæði í eigu eða umsjón ríkisins, þ.e. Gullfoss, Geysi og þjóðgarðinn á Þingvöllum. Aftur á móti þurfi allir 18 ára og eldri sem heimsækja gjaldskyld landsvæði að hafa fengið útgefið gilt aðgangsskírteini. Greiðsla náttúru- og innviðagjalds verður forsenda þess að gjaldskyldir aðilar fái útgefið aðgangsskírteini en einstaklingar 18 ára og eldri sem bera almenna skattskyldu hér á landi geta einnig fengið útgefið aðgangsskírteini. Með almennri skattskyldu er átt við ótakmarkaða skattskyldu manna, sbr. 1. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.

Samhliða upptöku náttúru- og innviðagjaldsins er lagt til að óheimilt verði að innheimta almenn aðgangsgjöld á þeim stöðum sem gjaldið nær til.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Áskoranir.

Fjöldi ferðamanna sem heimsækja Ísland hefur farið vaxandi á undanförnum árum. Árið 2010 komu tæplega 500 þúsund ferðamenn til landsins en árið 2025 hafði fjöldinn náð um 2,6 milljónum að meðtöldum ferðamönnum sem koma með skemmtiferðaskipum. Við undirbúning frumvarpsins fól atvinnuvegaráðuneytið verkfræðistofunni Eflu að greina þann fjölda ferðamanna sem dvelja hér á landi hverju sinni í samanburði við íbúafjölda. Greining Eflu byggðist á mati á meðalfjölda ferðamanna á árinu 2025. Samkvæmt greiningunni voru að jafnaði um 44 þúsund ferðamenn hér á landi á hverjum tíma árið 2025. Vegna árstíðarsveiflu er fjöldi ferðamanna mestur yfir sumarmánuðina en samkvæmt greiningu Eflu dvaldi metfjöldi ferðamanna samtímis á Íslandi í ágúst 2025, eða um 83 þúsund manns, sem samsvarar fimmtungi íbúafjöldans. Þá gera spár ráð fyrir áframhaldandi fjölgun ferðamanna til landsins. Þrátt fyrir að þessi hraði vöxtur ferðaþjónustu hér á landi hafi óumdeilanlega haft jákvæð áhrif á íslenskt efnahagslíf hafa honum jafnframt fylgt áskoranir sem þörf er á að bregðast við.

Umfang ferðaþjónustu hér á landi verður enn skýrara þegar fjöldi ferðamanna er borinn saman við þann fjölda einstaklinga sem bera almenna skattskyldu hér á landi, og stendur undir rekstri og uppbyggingu sameiginlegra innviða. Íbúar landsins eru fáir og skattstofn er þar af leiðandi takmarkaður í alþjóðlegum samanburði, en á sama tíma sækir hingað árlega fjöldi ferðamanna sem er margfaldur íbúafjöldi landsins. Samanburðurinn undirstrikar þá sérstöðu Íslands að opinberir innviðir og þjónustukerfi eru fjármögnuð af tiltölulega fámennum hópi íbúa og skattgreiðenda en þurfa jafnframt að mæta þörfum fjölmenns hóps fólks sem dvelur hér tímabundið. Þessi staða er óvenjuleg í ljósi smæðar íslensks samfélags og felur í sér sérstakar áskoranir við uppbyggingu, fjármögnun og rekstur innviða. Þörf fyrir innviði ræðst þannig í dag ekki eingöngu af fjölda íbúa eða þeirra sem standa undir opinberum tekjum heldur einnig af þeim mikla fjölda ferðamanna sem sækir landið heim á hverju ári og nýtir innviði þess meðan á dvöl stendur.

Ferðamenn sem ferðast hingað nýta náttúru- og ferðamannastaði landsins í meiri mæli en þeir sem búa á landinu. Meginmarkmið dvalar þeirra er yfirleitt að ferðast um landið og heimsækja náttúru- og ferðamannastaði, oft á strjálbýlum svæðum. Sú nýting leiðir til aukins álags

á náttúru, samgöngukerfi, fráveitu, neyðarþjónustu og aðra innviði sem byggðir hafa verið upp og viðhaldið að verulegu leyti fyrir skattfé þeirra sem bera almenna skattskyldu hér á landi. Álagið takmarkast þó ekki við friðlýst svæði eða einstaka ferðamannastaði. Ferðamenn ferðast víða um land, þar á meðal til afskekktra svæða þar sem fáir búa, á meðan meiri hluti landsmanna býr á suðvesturhorni landsins. Þessi ójafna dreifing skapar sérstakar áskoranir við uppbyggingu og rekstur innviða.

Á undanförnum árum hefur verið ráðist í umfangsmikla uppbyggingu innviða á fjölsóttum ferðamannastöðum. Hvað varðar náttúruvernd hefur verið brugðist við fjölgun ferðamanna með uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarminjum og með aukinni landvörslu á svæðum í umsjón ríkisins. Jafnframt hefur þjónusta á fjölförnustu áfangastöðum ferðamanna í eigu ríkisins verið aukin. Byggðar hafa verið gestastofur, salernum fjölgað og umfang þjónustu verulega aukið. Þessi uppbygging hefur m.a. verið fjármögnuð með fjármagni úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða, verkefnaáætlun landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum og með bílastæðagjöldum. Uppbygging á innviðum á ferðamannastöðum getur stuðlað að vernd náttúru, en einnig bætt aðgengi, aukið aðdráttarafl og þar með aukið aðsókn og álag á viðkvæm svæði. Ástandsmat friðlýstra svæða sýnir að víða hefur náðst góður árangur. Þó eru enn staðir þar sem hætta er á að verndargildi glatist ef ekki verður áfram fjárfest í vernd og viðhaldi. Mikill fjöldi umsókna í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og fjöldi verkefna sem styrkt eru af verkefnaáætlun landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum bendir jafnframt til þess að fjárþörf til verndar og uppbyggingar sé umfram þær fjárheimildir sem fyrir hendi eru.

Þörfin fyrir uppbyggingu takmarkast þó ekki við sjálfa ferðamannastaðina. Tryggja þarf fullnægjandi vegasamgöngur, salernisaðstöðu, fráveitu, sorphirðu, fjarskipti, neyðarþjónustu og aðra grunninnviði á svæðum sem upphaflega voru ekki byggð upp með slíkan fjölda gesta í huga. Vegakerfið er sá vettvangur þar sem flest alvarleg slys á ferðamönnum verða og því er mikilvægt að efla fjárfestingu í vegakerfinu með öryggi að leiðarljósi. Jafnframt þarf að styrkja viðhald vega og þjónustu í samræmi við ferðavenjur, efla neyðarviðbragð, bæta aðgengi að heilbrigðis- og sjúkraflutningaþjónustu og styrkja fjarskiptasamband, einkum á afskekktum svæðum þar sem ferðamenn eru margir en föst búseta lítil. Slíkar aðgerðir stuðla bæði að auknu öryggi ferðamanna og bættri þjónustu fyrir íbúa og ferðamenn um land allt.

Náttúra landsins er helsta aðdráttarafl íslenskrar ferðaþjónustu og hefur samkvæmt könnunum Ferðamálastofu nær undantekningalaust afgerandi áhrif á ákvörðun ferðamanna um að heimsækja Ísland. Gott ástand náttúru- og ferðamannastaða er því forsenda þess að ferðamenn hafi áfram áhuga á að heimsækja landið, upplifi það á jákvæðan hátt og að áfangastaðurinn Ísland haldi áfram að njóta trausts og meðmæla. Árlegar ferðavenjukannanir Ferðamálastofu og meðmælastig ferðamanna gefa þó til kynna að dregið hafi úr ánægju þeirra með almennt ástand á vinsælum ferðamannastöðum.

2.2. Stefnumörkun.

Í þingsályktun um ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til ársins 2030, nr. 18/154, sem samþykkt var á Alþingi í júní 2024, kemur fram sú framtíðarsýn að íslensk ferðaþjónusta verði leiðandi í sjálfbærri þróun á grunni jafnvægis milli efnahags-, umhverfis- og samfélagslegra þátta. Rekin verði arðsöm og samkeppnishæf ferðaþjónusta sem starfi í sátt við bæði land og þjóð. Áhersla verði lögð á að fagmennska, gæði og öryggi einkenni íslenska ferðaþjónustu. Í aðgerðaáætlun sem fylgir stefnunni er m.a. kveðið á um að:

- komið verði á samræmdu og heildstæðu kerfi fjármögnunar til uppbyggingar og langtímarekstrar á áfangastöðum ferðamanna,
- þjónusta og uppbygging samgangna sé í takt við þróun áfangastaða til að stuðla að öryggi, aðgengi og dreifingu ferðamanna um landið,
- umsjónaraðilar áfangastaða hafi yfirsýn og samræmd verkfæri og úrræði til að meta og bregðast við álagi á áfangastöðum,
- stýra og jafna álag á áfangastöðum ferðamanna,
- mæta áskorunum sem fylgja fjölgun og breyttri ferðahegðun ferðamanna með aukinni landvörslu og að öryggi ferðamanna sé tryggt um allt land eins og kostur er.

Í atvinnustefnu Íslands frá apríl 2026 er tekið fram að skapa skuli skýra og sjálfbæra umgjörð um gjaldtöku á ferðamannastöðum í eigu eða umsjón ríkisins. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er, líkt og áður greinir, sérstaklega lögð áhersla á að þeir sem nýta náttúru og auðlindir í eigu hins opinbera taki sanngjarnan þátt í kostnaði við verndun og uppbyggingu þeirra. Þetta eigi bæði við um náttúrusvæði sem njóta mikillar aðsóknar ferðamanna og um almenna innviði sem verða fyrir auknu álagi vegna ferðaþjónustu, svo sem vegakerfi og öryggisúrræði. Í stefnuyfirlýsingunni er jafnframt lögð áhersla á að byggja þurfi upp skýrari og sjálfbærari tekjustofna til að mæta þessum áskorunum, í stað tímabundinna framlaga úr ríkissjóði.

2.3. Aðrar leiðir til gjaldtöku sem hafa verið lagðar fram.

Umræða um þörf á ríkari aðkomu ferðamanna til að standa straum af þeim kostnaði sem hlýst af auknum fjölda þeirra er ekki ný af nálinni. Endurskoðun á frekara framlagi ferðamanna til að koma til móts við álag á náttúrusvæði og innviði hefur verið til umræðu um nokkurt skeið. Á þeim tíma hafa ýmsar leiðir verið lagðar til í því skyni að afla tekna til uppbyggingar og viðhalds innviða, verndunar náttúru og aukins öryggis ferðamanna. Þrátt fyrir ítrekaða umræðu og ýmsar tilraunir hefur þó ekki náðst að tryggja varanlegt og sjálfbært fyrirkomulag gjaldtöku af ferðamönnum í þessum tilgangi.

Hugmyndir um komugjald hafa einnig verið til umræðu sem leið til að auka þátttöku ferðamanna í fjármögnun uppbyggingar innviða og verndunar náttúru. Árið 2010 var lagt fram frumvarp um farþegagjald og gistináttagjald á Alþingi. Með frumvarpinu var lagt til að greiða skyldi í ríkissjóð farþegagjald fyrir hvern farþega um borð í flugförum og farþegaskipum. Þá skyldi einnig greiða í ríkissjóð gistináttagjald af hverri seldri gistinótt. Markmið frumvarpsins var að afla tekna til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsóttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða og til að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins. Við þinglega meðferð frumvarpsins var sú breyting gerð að fallið var frá fyrirhugaðri innheimtu farþegagjaldsins og varð niðurstaðan sú að samþykkt voru lög um gistináttaskatt, nr. 87/2011.

Árið 2014 var lagt fram frumvarp til laga um náttúrupassa. Með frumvarpinu var lagt til að allir einstaklingar, 18 ára og eldri, skyldu afla sér náttúrupassa gegn gjaldi til að heimsækja tiltekna ferðamannastaði og var gert ráð fyrir að gjaldið yrði 1.500 kr. Markmið frumvarpsins var að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða og til að styðja við öryggi ferðamanna. Allir ferðamannastaðir í eigu opinberra aðila áttu sjálfkrafa að eiga aðild að passanum. Frumvarpið náði ekki fram að ganga.

2.4. Þörf fyrir heildstætt kerfi um fjölsótta áfangastaði ferðamanna.

Með frumvarpi þessu er lagt til að komið verði á samræmdu kerfi um fjölsótta áfangastaði ferðamanna sem í upphafi mun taka til innheimtu náttúru- og innviðagjalds fyrir aðgang að

þjóðgarðinum á Þingvöllum og landi í eigu ríkisins við Gullfossi og Geysi. Um er að ræða fjölsóttustu ferðamannastaði landsins í eigu ríkisins þar sem ágangur er hvað mestur. Aðstæður á þessum stöðum eru jafnframt þannig að innheimta gjaldsins, ásamt eftirliti með framkvæmd þess, er talin bæði raunhæf og hagkvæm. Val á þessum áfangastöðum þykir sömuleiðis styðja við stefnu stjórnvalda um álagsstýringu og dreifingu ferðamanna, auk þess að falla að framtíðarsýn um að Ísland verði leiðandi í sjálfbærri ferðaþjónustu.

Með ákvæði til bráðabirgða II er mælt fyrir um að ráðherra skuli eigi síðar en í árslok 2028 leggja fyrir Alþingi skýrslu um framkvæmd laganna, verði frumvarpið að lögum. Í skýrslunni skal lagt mat á framkvæmd laganna og eftirlit samkvæmt þeim. Auk þess skal leggja fram tillögu að því hvaða fleiri landsvæði skuli falla undir 5. gr. um gjaldskyld landsvæði. Með ákvæðinu er þannig tryggt að reynsla af framkvæmd laganna verði tekin saman innan hæfilegs tíma frá gildistöku þeirra og lögð fyrir Alþingi, m.a. með hliðsjón af því hvort tilefni sé til að þróa kerfið frekar. Við gerð skýrslunnar verður lögð fram áætlun um hvernig fjölga skuli gjaldskyldum landsvæðum samkvæmt 5. gr. Við það mat verði einkum litið til markmiða laganna um fjármögnun náttúruverndar og uppbyggingu innviða, álags á viðkomandi svæði sem og áhrifa á dreifingu ferðamanna um landið og yfir árið. Jafnframt verði horft til reynslu af innheimtu og eftirliti, kostnaðar og hagkvæmni við framkvæmd, sem og hugsanlegra áhrifa gjaldtökunnar á samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar. Þar sem lagt er til að gjaldskyld landsvæði verði afmörkuð í 5. gr. og viðauka mun lagabreytingu þurfa til að fjölga þeim.

2.5. Mat á kostnaðarskiptingu náttúru og innviða vegna ferðamanna

Árið 2025 komu um 2,6 milljónir erlendra ferðamanna til landsins, að meðtöldum ferðamönnum sem komu með skemmtiferðaskipum. Atvinnuvegaráðuneytið fól verkfræðistofunni Eflu að greina þann fjölda ferðamanna sem dvelur hér á landi hverju sinni í samanburði við íbúafjölda. Greining Eflu byggðist á mati á meðalfjölda ferðamanna á árinu 2025 og meðaldvalarlengd þeirra. Samkvæmt greiningunni voru að jafnaði 43.687 ferðamenn hér á landi á hverjum tíma árið 2025. Vegna árstíðasveiflu er fjöldi ferðamanna mestur yfir sumarmánuðina en samkvæmt greiningu Eflu dvöldu flestir ferðamenn að meðaltali á landinu í ágúst 2025, eða 82.776 manns, sem samsvarar um fimmtungi íbúafjölda hér á landi.

Í þessum kafla er leitast við að meta hlutdeild þessara erlendu ferðamanna í útgjöldum ríkissjóðs til tiltekinna innviða og þjónustu. Ekki er lagt heildstætt mat á afkomu ríkissjóðs af ferðaþjónustu eða beinan þjóðhagslegan ávinning í þeim málaflokkum sem tengjast ferðamönnum beint.

Samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 2025 námu ríkisútgjöld vegna málaflokka sem tengjast ferðaþjónustu 109 milljörðum kr. Málaflokkarnir eru sem hér segir:

Heildarútgjöld til málefnasviðs 9: Almanna- og réttaröryggi námu 46,253 milljörðum kr. Þar af námu útgjöld vegna löggæslu 28,065 milljörðum kr. Ekki er litið til annarra málaflokka málefnasviðsins þar sem þeir eru ekki taldir varða erlenda ferðamenn þó gera megi ráð fyrir að hluti af kostnaði Landhelgisgæslunnar renni þar til.

Heildarútgjöld til málefnasviðs 11: Samgöngur og fjarskiptamál námu 54,975 milljörðum kr. Á málefnasviðinu eru þrír undirflokkar: samgöngur (50,781 milljarður kr.), fjarskipti (2,474 milljarðar kr.) og stjórnsýsla innviðaráðuneytisins (1,72 milljarðar kr.). Gert er ráð fyrir að útgjöld til samgangna og fjarskipta nýtist ferðamönnum, en heildarútgjöld til þeirra málaflokka námu 53,255 milljörðum kr.

Heildarútgjöld til málefnasviðs 14: Ferðaþjónusta nam 2,3 milljörðum kr. en þeim útgjöldum er ætlað að standa undir kostnaði við stjórnsýslu ferðamála, svo sem rekstur Ferðamálastofu, fjármögnun Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða, Flugþróunarsjóð, framlag til

Íslandsstofu vegna markaðssetningar í ferðaþjónustu og ýmis önnur tilfallandi verkefni í ferðamálum. Gert er ráð fyrir að allt málefnasviðið styðji við ferðamenn og ferðaþjónustu.

Heildarútgjöld til málefnasviðs 17: Umhverfismál námu 32,5 milljörðum kr. Undir þann málaflokk falla náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla, rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands, meðhöndlun úrgangs, varnir vegna náttúruvár og stjórnsýsla umhverfismála. Gengið er út frá því að erlendir ferðamenn nýti þjónustu í öllum málaflokkum málefnasviðsins að stjórnsýslu umhverfismála undanskilinni. Heildarútgjöld málaflokksins námu 25,671 milljarði kr.

Nálgast má það viðfangsefni að meta hlutdeild erlendra ferðamanna í þessum útgjöldum með nokkrum aðferðum, en hér er gerð tilraun til að meta hana með tvennum hætti. Annars vegar má leggja mat á útgjöld ríkissjóðs vegna þjónustu og nýtingar innviða á þeim sviðum þar sem áætla má þann viðbótarkostnað sem tengist ferðamönnum, með öðrum orðum með mati á svokölluðum jaðarkostnaði. Hér er farin sú leið að einungis sé tekið tillit til tekna ríkissjóðs sem innheimtar eru beint af ferðamönnum vegna veittrar þjónustu eða nýtingar þeirra á innviðum. Hins vegar má styðjast við meðaltalsaðferð með því deila útgjöldum ríkissjóðs sem hafa tengsl við ferðaþjónustu í samanlagðan fjölda skattgreiðenda og áætlaðan fjölda ferðamanna 18 ára og eldri.

Fyrst er hér lagt mat á viðbótarútgjöld ríkissjóðs vegna þjónustu og nýtingar innviða af hálfu ferðamanna.

Samanlagðar fjárheimildir til Vegagerðarinnar, samgöngusáttmálans á höfuðborgarsvæðinu, Samgöngustofu og rannsóknarnefndar samgönguslysa samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2027 nema 62 milljörðum kr. Kílómetragjald tengist beint notkun á vegum og bifreiðagjald eignarhaldi bifreiða, tekjur ríkissjóðs af þessum gjöldum nema 59 milljörðum kr. samkvæmt frumvarpi til fjárlaga. Samkvæmt greiningu sem Efla vann fyrir atvinnuvegaráðuneytið er hlutfall ferðamanna af heildarakstri fólksbíla á landinu 22% en samsvarandi hlutfall fyrir þungaumferð 6%. Í greinargerð með frumvarpi til laga um kílómetragjald á ökutæki kemur fram að álag ökutækja á vegslit og niðurbrot vega eykst í veldisvexti með aukinni þyngd. Þar kemur einnig fram að kílómetragjaldið eigi að fjármagna annan kostnað sem leggst jafnar á bifreiðar, svo sem byggingu vegainnviða, sumar- og vetrarþjónustu vega og annan ytri kostnað vegna vegasamgangna. Að öllu virtu virðist ekki fjarri lagi að hlutur ferðamanna í kostnaði ríkisins sem tengist vegakerfinu nemi um 6 milljörðum kr. eða 10%. Ferðamenn greiða ekki bifreiðagjald sem leggst á eigendur bifreiða. Tekjur ríkissjóðs af bifreiðagjaldi nema 16 milljörðum kr. Að þessu leyti er kostnaðarþátttaka bifreiðaeigenda í samgönguinnviðum landsins meiri en ferðamanna. Með sömu forsendum og áður má álykta að ef gjaldtaka vegna samgangna miðaðist alfarið við notkun vegasamgangna þá væri gjaldheimta á ferðamenn u.þ.b. 1,5 milljörðum kr. hærri en hún er í raun.

Gengið er út frá því að útgjöld vegna málefnasviðs ferðaþjónustu, en undir það falla m.a. Ferðamálastofa, Framkvæmdasjóður ferðamannastaða og Ferðamálastofa, megi öll rekja til veru ferðamanna hér á landi. Fjárheimildir til málefnasviðsins nema 2,6 milljörðum kr. samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2027.

Viðvera erlendra ferðamanna hefur í för með sér viðbótarkostnað vegna löggæslu og landamæraeftirlits. Þótt ekki sé beint samband á milli fjölda ferðamanna og lögreglumanna er eðli löggæslu þannig að erfitt er að komast hjá því að fjölga starfsfólki þegar ferðamönnum fjölgar ef viðhalda á almannaöryggi. Áætla má að kostnaður við það umfang löggæslu og þann fjölda landamæravarða sem þörf er á vegna þeirra ferðamanna sem hafa viðveru á landinu hverju sinni nemi allt að um 2 milljörðum kr. þegar tekjur ríkissjóðs vegna útgáfu vegabréfsáritana

hafa verið dregnar frá. Kostnaðurinn er háður forsendum, m.a. um það hvaða áhrif fjölgun ferðamanna hefur á þörf fyrir löggæslu, sem eru óvissar.

Íslenska ríkið úthlutar flugfélögum losunarheimildum á grundvelli sérlausnar sem Ísland hefur fengið vegna millilandaflugs innan evrópska viðskiptakerfisins með losunarheimildir (ETS). Fjárheimildir vegna ráðstöfunar losunarheimilda nema 1,4 milljörðum kr. samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2027. Upplýsingar um markaðsskiptingu Icelandair árið 2025, þ.e. vægi fluga til, frá og um (e. via) Ísland, eru notaðar til að hvoru tveggja áætla þá flugleggi sem falla undir ETS-kerfið og til að áætla vægi íslenskra og erlendra farþega á þeim flugleggjum. Áætlað er að hlutur íbúa Íslands sé um fjórðungur á móti þremur fjórðungshlutum erlendra farþega, en kostnaður vegna úthlutunarinnar fellur allur á skattgreiðendur hér á landi.

Samanlögð útgjöld ríkissjóðs umfram beinar tekjur vegna þeirra málaflokka sem hér hefur verið farið yfir nemur um 7 milljörðum kr. en ríflega 11 milljörðum kr. ef ekki er tekið tillit til áætlaðra greiðslna ferðamanna á kílómetragjaldi. Þessar tölur eru háðar nokkurri óvissu.

Þetta mat tekur að litlu leyti tillit til langtímaáhrifa þess álags sem ferðaþjónusta veldur á ýmsa innviði, einkum yfir háönn hennar þegar um 80 þúsund erlendir ferðamenn eru staddir hér á landi á degi hverjum. Við það álag þurfa lykilinnviðir, svo sem samgöngumannvirki, löggæsla og heilbrigðisstofnanir, að ráða. Uppbygging slíkra innviða á sér stað í skorpum, en ekki endilega jafnt og þétt yfir tíma. Svo dæmi sé tekið má leiða að því líkur að fækkun einbreiðra brúa og tvöföldun vega hefði líklega átt sér stað á lengri tíma ef ekki væri fyrir fjölgun erlendra ferðamann undanfarinn áratug. Þá mun hinn aukni fjöldi ferðamanna leiða til aukinnar viðhaldsþarfar til framtíðar.

Til viðbótar skal bent á að upptalningin nær ekki yfir öll ytri áhrif ferðaþjónustu, sem eins og um aðrar atvinnugreinar gildir eru bæði jákvæð og neikvæð. Út frá þeirri aðferðafræði sem hér er miðað við gæti sameiginlegur kostnaður samfélagsins sem tengist viðveru ferðamanna því verið meiri en sem nemur þeim útgjöldum ríkissjóðs sem dregin voru fram hér framar.

Næst er lagt mat á útgjöld ríkissjóðs vegna þjónustu við erlenda ferðamenn og nýtingu innviða með því að deila útgjöldum ríkissjóðs sem hafa tengsl við ferðaþjónustu á fjölda þeirra sem dvelja hér á landi á hverjum tíma, þ.e. annars vegar skattgreiðendur og hins vegar erlenda ferðamenn, þ.e. með svokallaðri meðaltalsaðferð.

Eins og áður segir námu ríkisútgjöld vegna málaflokka sem tengjast ferðaþjónustu 109 milljörðum kr. samkvæmt ríkisreikningi árið 2025. Markmiðið með þessari aðferðafræði er að áætla hversu stór hluti þessarar þjónustu og innviða er nýttur af erlendum ferðamönnum sem dvelja á landinu hverju sinni. Í þessari greiningu er því stuðst við fyrrnefnda úttekt Eflu þar sem gert er ráð fyrir að 43.687 erlendir ferðamenn séu staddir á Íslandi á hverjum tíma. Hér verður gert sé ráð fyrir að 90% þeirra séu 18 ára og eldri, en gera má ráð fyrir að flestir íbúar hér á landi séu þegar farnir að greiða skatta við þann aldur. Þannig er gert ráð fyrir að 39.318 ferðamenn af þeim 43.687 séu 18 ára og eldri. Samkvæmt gögnum frá Hagstofu Íslands voru að jafnaði 236.338 manns á íslenskum vinnumarkaði á árinu 2025 (vinnuafl). Gera má ráð fyrir að þetta sé sá fjöldi sem greiðir stærstan hluta tekjuskatts á Íslandi. Ef áætlaður fjöldi erlendra ferðamanna 18 ára og eldri sem voru að jafnaði staddir hér á landi væri hluti af vinnuafli myndu þeir nema um 14% af starfandi einstaklingum á íslenskum vinnumarkaði.

Sé þeim 109,2 milljörðum kr. sem vísað er til að framan deilt í samanlagðan fjölda skattgreiðenda hér á landi og ferðamanna 18 ára og eldri sem áætlað er að dvelji hér að jafnaði, er hlutdeild erlendra ferðamanna í umræddum útgjöldum rúmlega 15,6 milljarðar kr. Miðað við þessa aðferðafræði má gera ráð fyrir að tæplega 16 milljarða kr. af útgjöldum ríkisins til þessara innviða og þjónustusviða megi rekja til þeirrar þjónustu og þeirra innviða sem erlendir ferðamenn nýta á meðan þeir dvelja hér á landi vegna ársins 2025. Mikilvægt er að hafa í huga

að hér er um nálgun að ræða. Ferðamenn nýta suma innviði að líkindum meira en aðra og hlutdeild þeirra gæti því verið bæði hærri eða lægri eftir málaflokkum. Þá eru ekki tekin með útgjöld á sviðum sem einnig kunna að tengjast ferðamönnum með óbeinum hætti. Af þeim sökum ber að líta á þessa nálgun sem varfærna og grófa vísbendingu um umfang þeirrar opinberu þjónustu sem ferðamenn njóta meðan á dvöl þeirra stendur hér á landi.

Í þessu samhengi er vert að líta til samgönguinnviða sem ferðamenn nýta í meiri mæli en þeir sem hafa fasta búsetu hér á landi. Til viðbótar við áðurnefnda greiningu Eflu var óskað eftir mati innviðaráðuneytisins á kostnaði vegna nýtingar erlendra ferðamanna á samgönguinnviðum. Samkvæmt upplýsingum innviðaráðuneytisins, sem fengnar voru frá Vegagerðinni vegna ársins 2024, nam heildarumferð á þjóðvegakerfinu um 3.236 milljörðum ekinna kílómetra. Ráðuneytið áætlar að 647–809 milljónir ekinna kílómetra, eða 20–25%, megi rekja til erlendra ferðamanna.

Vegagerðin metur að árlega þurfi að lágmarki um 24,3 milljarðar kr. til rekstrar, viðhalds og uppbyggingar þjóðvegakerfisins til að koma í veg fyrir að ástand þess versni frekar. Hlutdeild ferðamanna, miðað við mat innviðaráðuneytisins, í þeim útgjöldum og samkvæmt þeirri aðferðafræði sem hér er lögð til grundvallar, nemur 4,9–6,1 milljörðum kr. á ári, með miðmat um 5,35 milljarðar kr.

Í mati innviðaráðuneytisins er lögð áhersla á að um varfært lágmarksmat sé að ræða. Greiningin tekur hvorki tillit til umferðartafa, slysa, kostnaðar við viðbragðsþjónustu, sértækra framkvæmda vegna ferðamennsku né afleiddrar umferðar og flutninga sem skapast vegna starfsemi ferðaþjónustunnar. Þá byggist kostnaðarmatið á lágmarksfjárþörf vegakerfisins en tekur ekki fullt tillit til uppsafnaðrar viðhaldsskuldar samgönguinnviða, sem er samkvæmt tillögu að samgönguáætlun 2026–2040 metin á um 180 milljarða kr. Raunveruleg áhrif erlendra ferðamanna á fjárþörf og uppbyggingu þjóðvegakerfisins kunna því að vera umtalsvert meiri en samkvæmt mati innviðaráðuneytisins. Í greiningu innviðaráðuneytisins er gert ráð fyrir jafnri kostnaðarhlutdeild umferðar, óháð þyngd ökutækja.

Samandregið er það niðurstaða framangreindra greininga að útgjöld ríkissjóðs vegna dvalar ferðamanna hér á landi séu sambærileg eða hærri en sem nemur þeim fjárhæðum sem gert er ráð fyrir að tekjur af náttúru- og innviðagjald skili ríkissjóði. Þannig gera greiningarnar ráð fyrir því að útgjöldin geti numið á bilinu 7–16 milljörðum kr. Jafnframt liggur fyrir að veruleg óvissa er um mat á einstökum kostnaðarþáttum og að frekari rannsóknir og greiningar eru nauðsynlegar til að leggja nákvæmara mat á heildarkostnaðinn.

2.6. Tengsl skattgreiðslna við fjármögnun náttúru og innviða.

Í kafla 2.5 er lagt mat á hlutdeild erlendra ferðamanna í útgjöldum ríkissjóðs til tiltekinna innviða og þjónustu sem þeir nýta hér á landi. Sú greining sýnir að samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 2025 námu ríkisútgjöld vegna málaflokka sem tengjast ferðaþjónustu um 109 milljörðum kr. og þar er rökstutt að hlutdeild ferðamanna í þeim útgjöldum geti numið á bilinu 7–16 milljarðar kr.

Við mat á kostnaðarþátttöku aðila með almenna skattskyldu ber að hafa í huga að meginþorri þeirra hefur þegar greitt sinn hlut af þessum útgjöldum með almennum skattgreiðslum. Þótt almennar skatttekjur séu ekki eyrnamerktar einstökum verkefnum breytir það ekki því að þær mynda fjárhagslegan grundvöll þeirra fjárveitinga sem standa undir útgjöldum er varða einstaka málaflokka, þ.m.t. þá sem fjallað var um í kafla 2.5. Samkvæmt því fyrirkomulagi sem lög um opinber fjármál byggjast á er almennt gerður greinarmunur á öflun tekna annars vegar og heimildum til ráðstöfunar þeirra hins vegar. Tekjur ríkissjóðs renna þannig almennt ekki sjálfkrafa til tiltekins verkefnis eftir uppruna þeirra, heldur ákveður

Alþingi fjárheimildir til málefnasviða og málaflokka í fjárlögum. Markaðar tekjur eru því undantekning frá þeirri almennu skipan, en ekki forsenda þess að unnt sé að sýna fram á fjárhagsleg tengsl milli skattgreiðslna og þeirra útgjalda sem fjármögnuð eru úr ríkissjóði.

Af þessu leiðir að ekki verður gerð krafa um að skattgreiðslur aðila með almenna skattskyldu séu sérstaklega eyrnamerktar rekstri, viðhaldi eða uppbyggingu viðkomandi innviða eða ferðamannastaða til þess að unnt sé að sýna fram á kostnaðarþátttöku þeirra. Slík krafa myndi í reynd ganga gegn þeirri almennu skipan opinberra fjármála að tekjuöflun og ráðstöfun fjár séu aðgreind. Bein tenging verður þess í stað sýnd með því að afmarka þau útgjöld sem tengjast þeirri þjónustu og þeim innviðum sem ferðamenn nýta og sýna fram á að aðilar með almenna skattskyldu taki þegar þátt í fjármögnun þeirra með skattgreiðslum sínum.

Tengingin milli skattgreiðslnanna og undanþágunnar frá greiðslu eiginlegs náttúru- og innviðagjalds felst þannig í því að sá hópur sem undanþeginn er gjaldinu hefur þegar tekið þátt í fjármögnun sama kostnaðar í gegnum almenna skattkerfið. Undanþágan byggist því ekki á búsetu heldur á fyrirliggjandi þátttöku í fjármögnun viðkomandi innviða og þjónustu.

Greiningin í kafla 2.5 skýrir þessi tengsl með mati á hlutdeild erlendra ferðamanna í afmörkuðum ríkisútgjöldum og samanburði við þá fjármögnun sem almennt skattskyldir aðilar verða standa undir. Undanþágan frá náttúru- og innviðagjaldinu felur þannig ekki í sér að þessum hópi sé veitt gjaldfrjáls notkun án kostnaðarþátttöku, heldur að tekið sé tillit til þess að hann hefur þegar greitt sinn hlut af viðkomandi kostnaði með almennum skattgreiðslum. Aðilar með almenna skattskyldu og gjaldskyldir ferðamenn leggja þannig báðir til fjármögnunarinnar, þótt framlag þeirra sé innheimt með ólíkum hætti.

2.7. Afnám almennra aðgangsgjalda.

Á undanförnum árum hefur gjaldskylda á bílastæðum við fjölsótta ferðamannastaði farið vaxandi. Náttúru- og innviðagjaldið mun ná til þjóðgarðsins á Þingvöllum, Gullfoss og Geysis. Við Geysi er bílastæði á landi einkaaðila sem innheimtir bílastæðagjöld og hefur frumvarpið engin áhrif á þann rétt. Við Gullfoss eru aftur á móti tvö bílastæði: annars vegar bílastæði á einkalandi og hins vegar bílastæði fyrir rútur og hreyfihamlaða á landi ríkisins. Samkvæmt frumvarpinu verður ekki heimilt að innheimta almennt aðgangsgjald, svo sem bílastæðagjöld á gjaldskyldum landsvæðum skv. 5. gr. frumvarpsins. Frumvarpið hefur engin áhrif á rétt einkaaðila við Gullfoss til að innheimta bílastæðagjöld.

2.8. Samkeppnishæfni áfangastaðarins Íslands.

Ísland er í mikilli og stöðugri samkeppni við aðra áfangastaði. Í tengslum við undirbúning frumvarpsins fól atvinnuvegaráðuneytið KPMG að taka saman upplýsingar um almenna og sérstaka skattlagningu á ferðamenn og ferðaþjónustu í tilteknum öðrum ríkjum. Samantektin fól í sér samanburð á fyrirkomulagi gjaldtöku í viðkomandi ríkjum en ekki mat á því hvort eða hvernig leggja ætti á gjöld hér á landi. Sérstök áhersla var lögð á samanburð við áfangastaði sem teljast sambærilegir Íslandi, svo sem Finnland, Noreg og Skotland. Þá var jafnframt litið til Nýja-Sjálands þar sem á undanförnum árum hafa verið gerðar umfangsmiklar breytingar á gjaldtöku í ferðaþjónustu, m.a. við fjölsótta ferðamannastaði. Einnig var fyrirkomulag gjaldtöku í Kanada tekið til skoðunar vegna víðtækrar reynslu af gjaldtöku innan þjóðgarða.

Af samanburðinum má leiða að skattlagning á ferðaþjónustu á Íslandi sé almennt samkeppnishæf í samanburði við þau ríki sem tekin voru til skoðunar. Í Finnlandi og Noregi fellur ferðaþjónusta undir lægra þrep virðisaukaskatts líkt og á Íslandi sem er 11%. Lægra þrep virðisaukaskatts er 14% í Finnlandi eða þremur prósentustigum hærra en á Íslandi sem

samsvarar 27% hærri virðisaukaskattsprósentu en á Íslandi. Í Noregi er lægra þrep virðisaukaskatts 12% eða einu prósentustigi hærra sem samsvarar 9% hærri virðisaukaskattsprósentu. Í Skotlandi fellur ferðaþjónusta undir almennt virðisaukaskattsþrep sem er 20%.

Í Noregi er innheimt brottfarargjald sem leggst á farþega, þar á meðal íbúa landsins. Um er að ræða 60 norskar krónur fyrir flug innan Evrópu en 342 norskar krónur utan Evrópu. Þá hafa sveitarfélög í Noregi nýlega fengið lagaheimildir til að leggja á allt að 5% gjald vegna gistingar, en gjaldið miðar nú við 3% af verði gistingar án virðisaukaskatts.

Í Skotlandi hafa sveitarfélög einnig fengið heimild til að leggja á gistináttagjald. Fyrirkomulagið er staðbundið og sveitarfélög ákveða sjálf hvort þau taka upp gjald og hvernig það er útfært. Í Edinborg, sem fyrst skoskra sveitarfélaga tók upp slíkt gjald, er það 5% af verði gistingar. Gjaldtakan hófst 24. júlí 2026. Glasgow og Aberdeen hafa einnig samþykkt sams konar kerfi.

Þetta er frábrugðið fyrirkomulaginu á Íslandi þar sem gistináttaskattur er fast gjald á hverja selda gistináttaeiningu, óháð verði gistingarinnar. Gjaldið er nú 800 kr. á hverja gistináttaeiningu á gististöðum og 400 kr. fyrir tjaldstæði og stæði fyrir húsbíla, tjaldvagna, fellihýsi og hjólhýsi.

Á Nýja-Sjálandi hefur gjaldtaka af ferðamönnum einnig tekið breytingum á síðustu árum. Þar er innheimt komu- og brottfarargjald, auk þess sem gjaldtaka hefur verið innleidd eða er í þróun við fjölsótta ferðamannastaði.

Af samanburðinum má jafnframt ráða að gjaldtaka af ferðamönnum er í auknum mæli hluti af alþjóðlegri þróun í ferðaþjónustu. Gjaldtaka fyrir aðgang að náttúru- og menningarperlum er víða þekkt erlendis og hefur farið vaxandi á undanförnum árum. Ferðamenn eru því í auknum mæli vanir slíkri gjaldtöku sem leið til að standa straum af uppbyggingu, viðhaldi og verndun verðmætra náttúru- og menningarstaða. Í Bandaríkjunum er almennt greitt aðgangsgjald að þjóðgörðum og er slík gjaldtaka einnig þekkt í Kanada. Nýsjálensk stjórnvöld hafa lagt fram frumvarp sem heimilar sértæka gjaldtöku af erlendum ferðamönnum fyrir aðgang að helstu náttúrustöðum landsins. Sambærileg þróun hefur verið í Evrópu þar sem bæði er horft til náttúrustaða og mikilvægra menningarverðmæta. Til dæmis má nefna að í Feneyjum er innheimt daggjald á álagstímum sem nær til aðgangs að gömlu borginni og nokkurra skilgreindra eyja. Gjaldinu er bæði ætlað að fjármagna útgjöld vegna álags ferðamanna og vera aðgangsstýring. Íbúar Feneyja og Veneto-héraðs eru undanþegnir gjaldinu. Að sama skapi hefur nýverið komið á fót gjaldtöku vegna heimsókna til Trevi-gosbrunnarins í Róm en íbúar borgarinnar eru undanþegnir gjaldtökunni. Á Madeira hefur verið lagt gönguleiðagjald fyrir aðgang að vinsælum gönguleiðum á eyjunni. Íbúar eru undanskildir gjaldtökunni. Gjaldinu er ætlað að fjármagna viðhald innviða og þróun sjálfbærrar ferðaþjónustu auk þess að nýtast við aðgangsstýringu. Í Dubrovnik greiða ferðamenn fyrir aðgang að afmörkuðu svæði innan hinna gömlu borgarmúra og eru íbúar undanþegnir gjaldtökunni.

Könnun sem Íslandsstofa lét gera snemma árs 2025 styður við framangreint, en hún sýnir að ferðamenn sem hyggjast heimsækja Ísland á næstu 12 mánuðum eru marktækt viljugri til að greiða ferðamannagjald en þeir sem ekki hafa áhuga á Íslandi sem áfangastað. Niðurstöðurnar benda til þess að þeir sem velja áfangastaði á borð við Ísland séu almennt reiðubúnari til að leggja sitt af mörkum til verndar og sjálfbærrar þróunar þeirra. Miðgildi þeirrar fjárhæðar sem þeir sem hugðust heimsækja Ísland á næstu 12 mánuðum voru tilbúnir til að greiða nam 7.966 kr. Mestur var greiðsluviljinn meðal ferðamanna frá Bretlandi, Frakklandi, Svíþjóð og Bandaríkjunum. Jafnframt reyndust ferðamenn frá Bretlandi, Frakklandi og Bandaríkjunum líklegastir til að hyggjast ferðast til Íslands. Gögn Ferðamálastofu sýna að bandarískir ferðamenn eru um þriðjungur erlendra farþega til landsins. Í fyrrnefndri könnun Íslandsstofu var

miðgildi þeirrar fjárhæðar sem bandarískir ferðamenn sögðust reiðubúnir að greiða til verndar og þróunar áfangastaðarins 6.677 kr.

Samantekið benda niðurstöður þessa samanburðar við önnur ríki og könnun á greiðsluvilja ferðamanna til þess að fyrirhuguð gjaldtaka sé í samræmi við alþjóðlega þróun og ólíkleg til að draga úr samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar. Þvert á móti er talið að fyrirhugað gjald geti stutt við sjálfbæra uppbyggingu ferðaþjónustu og eflt samkeppnisstöðu íslenskrar ferðaþjónustu.

2.9. Tengsl við aðra löggjöf.

Samkvæmt lögum nr. 87/2011 er gistináttaskattur lagður á hverja selda gistináttaeiningu á rekstrarleyfisskyldum gististöðum, tjaldstæðum, stæðum fyrir húsbíla, tjaldvagna, fellihýsi og hjólhýsi, sem og í skemmtiferðaskipum. Þá er innviðagjald vegna skemmtiferðaskipa lagt á hvern farþega sem kemur til landsins með slíkum skipum. Markmið laganna er samkvæmt 1. gr. þeirra að afla tekna til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsóttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða. Jafnframt að afla tekna til þess að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins. Fjallað er um markmið náttúru- og innviðagjalds í 1. gr. frumvarpsins og skýringum við það. Af því sem þar greinir er ljóst að þau skarast að nokkru leyti á við markmið framangreindra laga um gistináttaskatt og innviðagjald. Gjöldin byggjast þó á ólíkum skattstofnum og því ekki um tvísköttun að ræða í lagalegum skilningi. Jafnframt er mikilvægt að hafa í huga að núverandi fyrirkomulag gistináttaskatts og innviðagjalds gefur takmarkað svigrúm til að haga gjaldtöku með hliðsjón af umfangi ferðamennsku og álagi af hennar völdum á innviði og náttúru, enda miðast gjöldin við tiltekna tegund gistingar annars vegar og komu farþega með skemmtiferðaskipum hins vegar. Skattstofn þeirra endurspeglar því ekki beint þá nýtingu sem ferðamenn hafa af innviðum og náttúru landsins. Líkt og áður greinir standa núverandi skattgreiðslur þeirra sem hingað koma ekki undir þeim kostnaði sem hlýst af veru þeirra á Íslandi. Til þess að ná því markmiði stjórnvalda að stuðla að sanngjarnri kostnaðarskiptingu milli skattgreiðenda hérlendis og ferðamanna sem hingað koma þykir því rétt að farin verði sú leið að setja á fót nýjan skattstofn sem endurspeglar betur nýtingu ferðamanna á innviðum landsins og náttúru þess.

Þar sem í frumvarpinu er gert ráð fyrir gjaldtöku innan þjóðgarðsins á Þingvöllum þykir rétt að gera grein fyrir samspili frumvarpsins við lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004. Samkvæmt 3. gr. síðastnefndra laga skal land þjóðgarðsins vera friðað í því skyni að varðveita ásýnd þess sem helgistaðar þjóðarinnar og viðhalda eins og kostur er hinu upprunalega náttúrufari. Sú meginhugsun samrýmist vel markmiði frumvarps þessa, sem lýtur m.a. að því að tryggja sjálfbæra fjármögnun verndar, viðhalds og uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum. Verði frumvarpið að lögum verður með því sett sérstök lagaheimild um þá gjaldtöku og þau skilyrði fyrir aðgangi sem þar er mælt fyrir um. Gert er ráð fyrir að ákvæði laganna verði skýrð til samræmis við lög nr. 47/2004 eftir því sem unnt er. Komi engu að síður til ósamræmis milli ákvæðanna verður að leysa úr því á grundvelli almennra lögskýringarreglna og með hliðsjón af því að hin nýju lög feli í sér sértæka og síðar setta löggjöf um þá gjaldtöku og aðgangsskilyrði sem þar er mælt fyrir um.

Þá ber að geta þess, líkt og nánar er gerð grein fyrir í 12. gr. frumvarpsins og skýringum við það ákvæði, að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að óheimilt verði að innheimta almenn aðgangsgjöld innan marka gjaldskyldra landsvæða. Í tilviki þjóðgarðsins á Þingvöllum þýðir þetta að óheimilt verður að taka gjald fyrir almennan aðgang, svo sem vegna bílastæða, hreinlætisaðstöðu og vegna annarrar aðstöðu sem telja má til almennrar þjónustu á svæðinu. Ákvæðið hefur aftur á móti ekki áhrif á aðrar heimildir Þingvallanefndar skv. 7. gr. laga um

þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, til að taka gestagjöld fyrir dvöl innan þjóðgarðsins eða vegna sértæks aðgangs að Silfru. Þar sem frumvarpið felur þannig í sér að núverandi tekjur þjóðgarðsins af bílastæðagjöldum falla brott er gert ráð fyrir að þjóðgarðinum verði bætt samsvarandi tekjutap með fjárframlögum úr ríkissjóði, sbr. nánar umfjöllun í kafla 6.2.

Þar sem í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að ferðaþjónustufyrirtæki hafi möguleika á að hafa milligöngu um greiðslu náttúru- og innviðagjalds er rétt að gera grein fyrir samspili frumvarpsins við lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, nr. 95/2018. Við framkvæmd frumvarpsins getur reynt á ákvæði laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun einkum að því er varðar upplýsingaskyldu seljenda um verð pakkaferða og heimildir til verðbreytinga eftir að samningur hefur verið gerður. Náttúru- og innviðagjald getur haft áhrif á heildarkostnað ferðamanna sem kaupa pakkaferðir sem fela í sér heimsóknir á gjaldskyld landsvæði. Kjósi ferðaþjónustufyrirtæki að hafa milligöngu um greiðslu náttúru- og innviðagjalds þarf það að gæta að ákvæðum laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og upplýsingagjöf um heildarverð, opinber gjöld og viðbótarkostnað.

3. Meginefni frumvarpsins.

Markmiðið með frumvarpinu er að setja skýran og samræmdan lagaramma um aðgang að tilteknum fjölsóttum ferðamannastöðum í eigu eða umsjón ríkisins og tryggja jafnframt sanngjarna þátttöku þeirra sem ekki bera almenna skattskyldu hér á landi í kostnaði sem hlýst af álagi á náttúru og innviði.

Gildissvið frumvarpsins er tvíþætt. Annars vegar er lagt til að allir einstaklingar, 18 ára og eldri, sem heimsækja gjaldskyld landsvæði verði að framvísa útgefnu gildu aðgangsskírteini sem staðfestir greiðslu náttúru- og innviðagjalds. Hins vegar er greiðsluskylda gjaldsins til að fá gefið út umrætt aðgangsskírteini takmörkuð við þá einstaklinga sem ekki bera almenna skattskyldu hér á landi.

Fjárhæð gjaldsins er almennt 4.500 kr. og veitir greiðsla þess rétt til aðgangsskírteinis sem gildir fyrir aðgang að gjaldskyldum svæðum í 12 mánuði. Í því skyni að stuðla að jafnari dreifingu ferðamanna yfir árið og draga úr álagi á gjaldskyldum landsvæðum á háannatíma ferðaþjónustu er kveðið á um að fjárhæð gjaldsins lækki í 3.000 kr. frá 1. nóvember til 31. maí næsta ár, óháð því hvenær greiðsla fer fram, sbr. 3. gr. og skýringar við hana. Gjaldskylda samkvæmt frumvarpinu er afmörkuð við þrjá fjölsótta ferðamannastaði í eigu ríkisins, þ.e. Geysi, Gullfoss og þjóðgarðinn á Þingvöllum, og tekur þannig aðeins til fárra svæða sem ríkið hefur skýrt eignarhald á. Slík afmörkun styður stjórnskipulegt gildi frumvarpsins enda byggist hún á skýrum lagaheimildum og er með því móti komið í veg fyrir hugsanleg álitaefni um skerðingu réttinda einkaaðila eða sveitarfélaga. Á sama tíma einfaldar afmörkunin stjórnsýslu og gerir ríkinu kleift að nýta þau stjórntæki sem þegar eru til staðar við rekstur og vernd slíkra svæða.

Líkt og áður segir er gert ráð fyrir að aðgangur að gjaldskyldum landsvæðum verði háður framvísun aðgangsskírteinis sem gestir skulu geta framvísað við heimsókn á slík svæði. Eftirlit með framvísun aðgangsskírteina fer fram með úrtaksskoðunum á gjaldskyldum svæðum. Einstaklingar sem bera almenna skattskyldu hér á landi fá aðgangsskírteini útgefið án sérstakrar greiðslu. Aðgangsskírteini þeirra gildir sem aðgangsheimild að gjaldskyldum landsvæðum á tímabilinu frá 1. júní til 31. maí næsta ár. Einstaklingar sem ekki bera almenna skattskyldu á Íslandi greiða náttúru- og innviðagjald og fá við greiðslu þess útgefið aðgangsskírteini. Gildistími aðgangsskírteinisins tekur mið af því tímabili sem greitt er fyrir.

Lagt er til að Ferðamálastofu verði falið að annast umsýslu kerfisins og hafa eftirlit með því að gestir á gjaldskyldum landsvæðum hafi gilt aðgangsskírteini. Reynist einstaklingur ekki geta framvísað gildu skírteini við eftirlit getur það varðað stjórnvaldssekt.

Lagt er til að kveðið verði á um heimild ferðaþjónustuaðila og annarra til að greiða náttúru- og innviðagjald fyrir hönd gjaldskyldra einstaklinga og um meðferð slíkra greiðslna við ákvörðun skattverðs til virðisaukaskatts. Fjárhæð gjaldsins verði haldið utan skattverðs þótt það sé innheimt samhliða endurgjaldi fyrir aðra þjónustu eða sé innifalin í verði ferðar eða ferðapakka. Skilyrði verði að fjárhæðin sé sérgreind á sölureikningi og unnt sé að rekja hana til greiðslu gjaldsins fyrir viðkomandi einstakling. Markmiðið er að milliganga um greiðslu gjaldsins leiði ekki til þess að virðisaukaskattur leggist á sjálft gjaldið. Um þóknun og annað endurgjald fyrir þjónustu ferðaþjónustuaðila fari eftir almennum reglum laga um virðisaukaskatt.

Ráðherra mun tryggja kynningu, fræðslu og upplýsingamiðlun um náttúru- og innviðagjald. Gert er ráð fyrir kostnaði vegna innleiðingar og kynningar á fyrirkomulaginu, einkum í aðdraganda gildistöku frumvarpsins og á fyrsta rekstrarári þess. Kynning verður hluti af almennri upplýsingagjöf Íslandsstofu til erlendra gesta og sýnileg á helstu komustöðum til landsins, þar á meðal á Keflavíkurflugvelli.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1. Samræmi við stjórnarskrá.

Talið er að frumvarpið samræmist ákvæðum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þau ákvæði sem helst reynir á eru 40. og 77. gr. um heimildir til skattlagningar, 65. gr. um jafnræði, 66. gr. um ferðafrelsi, 72. gr. um vernd eignarréttar og 75. gr. um atvinnufrelsi. Hið sama er talið gilda um íslenska réttarhefð um almannarétt.

4.1.1. Skattlagning og ákvæði 40. og 77. gr. stjórnarskrár.

Náttúru- og innviðagjaldið er skattur í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. má engan skatt leggja á, breyta né afnema nema með lögum. Þá kveður 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar á um að skattamálum skuli skipað með lögum og óheimilt sé að fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Í 2. mgr. 77. gr. segir jafnframt að enginn skattur verði lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Af þessum ákvæðum hefur verið leidd sú krafa að lagaákvæði um skattlagningu þurfi að vera vel afmörkuð og skýr, þar sem skýrt komi fram hverjir beri skattskyldu, hvaða fjárhagslegu stærðir skuli skattlagðar, með öðrum orðum skattstofn, og hversu hátt gjald eða skatthlutfall skuli vera.

Náttúru- og innviðagjaldið verður innheimt á grundvelli settra laga. Frumvarpið kveður skýrt á um skattlagningarheimild og tilgreinir hverjir eru gjaldskyldir og hvenær gjaldskylda stofnast. Þá felur það ekki í sér framsal á ákvörðunarvaldi til framkvæmdavaldsins um hvort gjaldið skuli lagt á eða hverjir beri það. Ráðherra er einungis falið að útfæra nánar framkvæmd gjaldtökunnar í reglugerð, svo sem varðandi greiðslumáta, tæknilega útfærslu aðgangsskírteina og framkvæmd eftirlits, sbr. nánar 13. gr. frumvarpsins. Gjaldið hefur auk þess skýrt og lögmætt markmið, þ.e. að tryggja fjármagn til verndar náttúru landsins og til uppbyggingar þeirra innviða, hvort heldur innviða á ferðamannastöðum eða almennra samgöngu- og samfélagsinnviða, sem bæði ferðamenn og íbúar nýta. Þessi markmið falla vel að hlutverki ríkisins og teljast til almannahagsmuna sem réttlætanlegt er að fjármagna með skatttekjum. Í 2. kafla

er bent á að aukið álag af völdum ferðamennsku og þörf á uppbyggingu innviða kalli á fjármögnun úr sameiginlegum sjóðum. Því sé réttmætt að þeir sem nýta náttúru landsins og innviði taki ásamt íbúum landsins þátt í að standa straum af þeim kostnaði. Slík rök styðja samfélagslega nauðsyn gjaldsins og eru í samræmi við það sem almennt má telja málefnalegt við skattlagningu. Þá er gætt meðalhófs við útfærslu gjaldsins með því að hafa gjaldtökuna ekki hærri en nauðsyn krefur til að ná framangreindum markmiðum.

Samkvæmt framangreindu er talið að frumvarpið uppfylli kröfur 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

4.1.2. Jafnræði.

Frumvarpið gerir ráð fyrir þeirri almennu reglu að einstaklingar 18 ára og eldri skuli hafa gilt aðgangsskírteini við komu á þau landsvæði sem efni frumvarpsins nær til. Sú skylda gildir jafnt um alla einstaklinga á þeim aldri, óháð kyni, ríkisfangi, búsetu eða öðrum persónubundnum aðstæðum. Aldursmörkin byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, einkum einfaldleika í framkvæmd og þeirri félagslegu ábyrgð sem almennt fylgir fullorðinsaldri. Þau samræmast þannig meginreglum um jafnræði og meðalhóf. Gjaldskyldan sjálf tekur aftur á móti aðeins til einstaklinga 18 ára og eldri sem ekki bera almenna skattskyldu hér á landi. Sú afmörkun byggist á málefnalegum sjónarmiðum, enda hafa einstaklingar með almenna skattskyldu hér á landi þegar tekið þátt í fjármögnun náttúruverndar og opinberra innviða með skattgreiðslum sínum, sbr. nánari umfjöllun í kafla 4.2.

4.1.3. Ferðafrelsi.

Samkvæmt 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar skulu allir sem dveljast löglega í landinu ráða búsetu sinni og njóta ferðafrelsis með þeim takmörkunum sem settar eru með lögum. Í fræðilegri umfjöllun hefur því verið velt upp hvort almannarétturinn geti notið verndar ákvæðisins. Almennt er gengið út frá því að þrenging almannaréttar geti vart skapað áleitnar spurningar frá sjónarhorni þessa stjórnarskrárákvæðis, nema mögulega í þeim tilvikum þegar skerðingin er svo víðtæk að hún leiðir til þess að stór svæði landsins verði í reynd óaðgengileg almenningi.

Gjaldskylda sú sem lögð er til í frumvarpinu er að svo stöddu takmörkuð við þrjá fjölsótta ferðamannastaði í eigu ríkisins og byggist líkt og áður greinir á málefnalegum sjónarmiðum. Hún verður því ekki talin fela í sér ólögmæta takmörkun á ferðafrelsi í skilningi 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar.

4.1.4. Almannaréttur.

Almannaréttur felur í sér rétt almennings til frjálsra afnota af landi og landgæðum, til farar um land og vötn o.fl. Hann nýtur sem slíkur ekki stjórnarskrárverndar en hefur verið viðurkenndur í íslenskri löggjöf allt frá árinu 1956, sbr. nú IV. kafla laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Í almannaréttinum felst í fyrsta lagi réttur einstaklinga til umferðar um óræktað land, í öðru lagi heimild til tímabundinnar dvalar, svo sem með tjöldun, og í þriðja lagi heimild til takmarkaðrar nýtingar á gæðum landsins án endurgjalds, svo sem til berjatínslu eða vatnstöku.

Talið er að þær kröfur um aðgang að ferðamannastöðum sem frumvarpið leggur til feli í sér lögmæta takmörkun á almannarétti. Þannig byggjast þær á skýrri lagaheimild, eru almenns eðlis og þjóna málefnalegum markmiðum.

4.1.5. Eignarréttur og atvinnufrelsi.

Frumvarpið tekur til skilgreindra ferðamannastaða sem eru í eigu eða undir rekstrarábyrgð ríkisins. Það felur því ekki í sér skerðingu á heimildum einkaaðila til að ráðstafa eigin landi og hefur ekki áhrif á eignarrétt einstaklinga eða annarra lögaðila. Samkvæmt þessu verður hvorki talið að ákvæði frumvarpsins brjóti gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar né 1. gr. viðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu. Þá er ekki talið að frumvarpið feli í sér skerðingu á atvinnufrelsi samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar, enda leggur það ekki hömlur á atvinnurekstur, heldur er gjaldið almenns eðlis og lagt á einstaklinga sem nýta gjaldskyld svæði.

4.2. Alþjóðaskuldbindingar samkvæmt EES-samningnum.

Við samningu frumvarpsins var lögð áhersla á að ákvæði þess brytu ekki í bága við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Í því skyni var m.a. aflað lögfræðiálits frá ADVEL lögmönnum ehf. um forsendur gjaldtökunnar. Samkvæmt niðurstöðum álitsins er unnt að haga gjaldtöku þannig að gerður sé greinarmunur á íbúum eða þeim sem bera almenna skattskyldu á Íslandi annars vegar og aðilum sem hafa búsetu í öðru EES-ríki hins vegar, svo framarlega sem réttlætingarástæður EES-réttar eigi við og gætt sé meðalhófs. Sérstaklega er bent á það í álitinu að við útfærslu gjaldtökunnar í framkvæmd þurfi að sýna fram á að álögur vegna gjaldtökunnar dreifist jafnt á þessa tvo hópa þó svo að útfærsla gjaldtökunnar kunni að vera mismunandi.

Aðgreining hópa eftir því hvort um er að ræða aðila sem bera almenna skattskyldu á Íslandi eða aðila með skattalega heimilisfesti í öðru EES-ríki getur talist vera óbein mismunun í skilningi EES-réttar. Óbein mismunun brýtur í bága við 4. gr. samningsins um almennt bann við mismunun á grundvelli þjóðernis og 36. gr. hans um þjónustufrelsi nema hún verði réttlætt með brýnum almannahagsmunum, sé til þess fallin að ná því markmiði sem að er stefnt og gangi ekki lengra en nauðsynlegt er.

Talið er að þau markmið sem búa að baki gjaldinu um náttúruvernd og álagsstýringu í því skyni að stuðla að jafnari dreifingu ferðamanna feli í sér brýna almannahagsmuni. Af evrópskri dómaframkvæmd leiðir þó að þau markmið nægja ekki ein og sér til að réttlæta þá aðgreiningu á gjaldskyldu sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Öðru máli gegnir um það markmið gjaldtökunnar að tryggja að þeir sem nýta náttúru og innviði í eigu hins opinbera taki sanngjarnan þátt í þeim kostnaði sem af því hlýst.

Ísland býr við þær sérstöku aðstæður að tiltölulega fámennur hópur skattgreiðenda þarf að mestu leyti að standa undir fjármögnun þess kostnaðar sem hlýst af því álagi sem fjölmennur hópur fólks sem dvelur tímabundið á landinu veldur. Líkt og að framan er rakið sýna fyrirliggjandi greiningar að þeir sem bera almenna skattskyldu hér á landi standa undir hlutfallslega meiri kostnaði en nemur hlutdeild þeirra í nýtingu viðkomandi á náttúru og innviðum. Með náttúru- og innviðagjaldinu er þannig leitast við að tryggja að þeir sem ekki bera almenna skattskyldu hér á landi og hafa því ekki á sama hátt tekið þátt í fjármögnun þeirra málaflokka sem gjaldtakan lýtur að, greiði fyrir sína hlutdeild í nýtingu þeirra. Af þeim sökum hafa eldri dómafordæmi dómstóls Evrópusambandsins, sbr. t.d. mál nr. C-45/93 framkvæmdastjórnin gegn Spáni og C-388/01 framkvæmdastjórnin gegn Ítalíu, takmarkað fordæmisgildi þar sem aðstæður voru verulega frábrugðnar og eðli málsins samkvæmt er mat á meðalhófi ávallt atviksbundið.

Við mat á meðalhófi verður einnig að líta til þess að framkvæmd og eftirlit gagnvart aðilum með almenna skattskyldu hér á landi og gestum frá Evrópska efnahagssvæðinu sem þurfa að

greiða náttúru- og innviðagjald verður hin sama. Báðir hópar þurfa þannig til að mynda að vera handhafar gilds aðgangsskírteinis við komu á gjaldskyld svæði.

Að teknu tilliti til framangreinds verður að telja að sú aðgreining sem felst í frumvarpinu uppfylli skilyrði EES-réttar, þ.e. að hún sé réttlætanleg á grundvelli brýnna almannahagsmuna, sé til þess fallin að ná því markmiði sem að er stefnt og gangi ekki lengra en nauðsynlegt er.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst einstaklinga sem sækja fjölsótta ferðamannastaði í eigu eða umsjón ríkisins, ferðaþjónustuaðila og þær opinberu stofnanir sem annast umsýslu og framkvæmd laganna, verði frumvarpið að lögum.

Undirbúningur frumvarpsins byggðist að verulegu leyti á áherslum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Við vinnuna var stuðst við sviðsmyndir fjármála- og efnahagsráðuneytisins um áætlaðar tekjur ríkissjóðs miðað við mismunandi fjárhæð gjaldsins.

Atvinnuvegaráðherra skipaði starfshóp um náttúru- og innviðagjald vorið 2026. Hlutverk starfshópsins var að vinna sameiginlega að undirbúningi og gerð frumvarps um náttúru- og innviðagjald. Í starfshópnum sátu fulltrúar atvinnuvegaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, forsætisráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis. Í október 2026 var fulltrúa utanríkisráðuneytis jafnframt bætt við starfshópinn. Ráðuneytið hafði einnig samráð við þær stofnanir sem málið varðar, þar á meðal Ferðamálastofu, Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, Náttúruverndarstofnun, Skattinn, formann Þingvallanefndar og þjóðgarðsvörð þjóðgarðsins á Þingvöllum.

Atvinnuvegaráðuneytið hafði einnig samráð við Samtök ferðaþjónustunnar við vinnslu frumvarpsins. Við það samráð komu fram ábendingar Samtaka ferðaþjónustunnar annars vegar um umfang gjaldtökunnar og hins vegar um að gæta að árstíðarsveiflum sem brugðist var við. Ráðuneytið átti einnig samráðsfundi með einkaaðilum sem eiga land við Gullfoss og Geysi, ásamt fulltrúum Bláskógabyggðar, Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Hrunamannahrepps og Grímsnes- og Grafningshrepps.

Áformaskjöl vegna frumvarpsins hafa þegar verið kynnt innan ráðuneyta og farið hefur fram faglegt samráð þeirra á milli, einkum um skattaleg álitaefni, framkvæmd gjaldtöku, innviðamál, náttúruvernd og önnur lagaleg álitaefni sem málið varðar. Með þessu er leitast við að tryggja samræmda og faglega nálgun við undirbúning frumvarpsins. Áform um lagasetningu voru ekki birt í samráðsgátt stjórnvalda við undirbúning frumvarpsins þar sem vinna starfshóps um málið tók lengri tíma en gert var ráð fyrir og því gafst ekki færi á að birta áformaskjöl í samráðsgátt.

Drög að frumvarpi til laga um náttúru- og innviðagjald voru birt í samráðsgátt stjórnvalda hinn 23. september 2026 og var veittur frestur til og með 7. október 2026 til að senda inn umsagnir (sjá mál S-180/2026). Alls bárust 34 umsagnir frá einstaklingum, fyrirtækjum, hagsmunaaðilum og sveitarfélögum. Margir umsagnaraðilar styðja markmiðið um að ferðamenn taki þátt í kostnaði við náttúruvernd, innviði og þjónustu. Gagnrýni beindist þó í mörgum tilvikum að fyrirhugaðri útfærslu gjaldtökunnar fremur en markmiðinu sjálfu.

Hér að neðan eru reifuð helstu sjónarmið, ábendingar og athugasemdir sem fram komu í umsögnum um drög að frumvarpinu í samráðsgátt, ásamt helstu viðbrögðum við þeim og breytingum sem gerðar hafa verið á frumvarpinu, en ítarlegri umfjöllun er að finna í köflum 5.1–5.10.

Í fyrsta lagi var ákvæðum 2. og 4. gr. víxlað, þannig að ákvæði sem áður var í 2. gr. er nú í 4. gr. og öfugt.

Í öðru lagi var orðalagi b-liðar 2. mgr. 2. gr. breytt þannig að í stað þess að vísa til einstaklinga sem hafa skattalega heimilisfesti hér á landi er vísað til einstaklinga sem bera almenna skattskyldu hér á landi. Samsvarandi breyting var gerð á 1. málsl. 1. mgr. 4. gr.

Í þriðja lagi var áréttað í 1. málsl. 2. mgr. 2. gr. að aðgangsskírteini skuli vera persónubundin.

Í fjórða lagi var ákvæði 3. mgr. 2. gr. um gildistíma aðgangsskírteina skýrt nánar. Kveðið er á um að aðgangsskírteini gildi í 12 mánuði frá útgáfudegi þegar um er að ræða einstaklinga sem eru gjaldskyldir skv. 4. gr. Fyrir einstaklinga sem bera almenna skattskyldu hér á landi er gildistími aðgangsskírteinis aftur á móti frá 1. júní ár hvert til og með 31. maí næsta árs.

Í fimmta lagi voru gerðar breytingar á 3. gr. Sú málsgrein sem áður var 3. mgr. var felld brott og nýjum málsgreinum bætt við, þ.e. 3. og 4. mgr. og sú málsgrein sem áður var 4. mgr. varð 5. mgr. Í 3. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli tryggja að reglulega séu teknar saman upplýsingar um heimsóknir á gjaldskyld landsvæði skv. 5. gr. og álag á náttúru þeirra og innviði. Í 4. mgr. er kveðið á um að fjárhæð náttúru- og innviðagjalds skuli tekin til endurskoðunar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Niðurstöður endurskoðunarinnar skulu birtar opinberlega og skal ráðherra, eftir því sem tilefni er til, leggja til breytingar á fjárhæð gjaldsins.

Í sjötta lagi var nýrri 2. mgr. bætt við 5. gr. þar sem skýrt er að för einstaklings um veg innan gjaldskyldra landsvæða, án þess að viðkomandi dvelji þar í þeim tilgangi að heimsækja svæðið, teljist ekki heimsókn í skilningi frumvarpsins. Sama gildir ef gera þarf stutt hlé á akstri, svo sem vegna umferðar eða öryggis.

Í sjöunda lagi var orðalagi d-liðar 1 mgr. 6. gr. breytt þannig að í stað þess að Ferðamálastofa skuli „bera ábyrgð á“ þróun stafrænnar lausnar er nú lagt til að stofnunin skuli „hafa umsjón með“ þeirri þróun.

Í áttunda lagi var orðalagi 1. málsl. 2. mgr. 6. gr. breytt þannig að í stað orðsins „eftirlit“ kemur „framkvæmd.“

Í níunda lagi var bætt við nýrri 7. gr. og breytist töluröð þeirra greina sem á eftir koma til samræmis við það.

Í tíunda lagi var „við eftirlit á gjaldskyldum svæðum samkvæmt 5. gr.“ bætt við 1. málsl. 1. mgr. 8. gr.

Í ellefta lagi voru gerðar breytingar á viðurlagaákvæði 9. gr. frumvarpsins. Ákvæðið var skýrt nánar, einkum með því að kveða á um það í 1. málsl. 1. mgr. að einstaklingi skuli gert að greiða náttúru- og innviðagjald komi í ljós við eftirlit að hann hafi ekki gilt aðgangsskírteini.

Í tólfta lagi var nýjum e-lið bætt við 13. gr.

Í þrettánda lagi var ákvæði til bráðabirgða I bætt við um útgáfu aðgangsskírteina við gildistöku laganna 1. maí 2027. Samkvæmt ákvæðinu gilda þau aðgangsskírteini til 31. maí 2027.

Loks var ákvæði til bráðabirgða II bætt við um skil ráðherra á skýrslu til Alþingis um framkvæmd laganna, verði frumvarpið að lögum.

5.1. Ekki hefur verið sýnt fram á þörf fyrir nýjan skatt.

Samtök ferðaþjónustunnar telja að ekki hafi verið sýnt fram á nauðsyn nýs náttúru- og innviðagjalds. Samtökin benda á að ferðamenn greiði nú þegar sértæka skatta og staðbundin gjöld sem ætlað er að standa undir uppbyggingu, viðhaldi og vernd ferðamannastaða, m.a. gistináttagjald og innviðagjald á skemmtiferðaskip. Í umsögn AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators) var bent á að skemmtiferðaskipafarþegar greiði nú þegar innviðagjald.

Mikilvægt er talið að horfa til þess að núverandi skattar og gjöld ná til ólíkra hópa ferðamanna og fjármagna ólík verkefni. Gistináttaskattur leggst á gistingu innan lands, innviðagjald á farþega skemmtiferðaskipa og önnur gjöld eru almennt tengd tilteknum stöðum eða þjónustu. Fyrirhuguðu náttúru- og innviðagjaldi er á hinn bóginn ætlað að fjármagna verkefni sem tengjast m.a. innviðum og ferðamannastöðum og því er gjaldtakan tengd komum á tiltekna ferðamannastaði í eigu ríkisins.

Þótt markmið frumvarps þessa skarist að einhverju leyti við markmið laga um gistináttaskatt og innviðagjald, nr. 87/2011, leiðir það ekki til þeirrar niðurstöðu að núverandi fyrirkomulag fullnægi allri þeirri fjárþörf sem leiðir af ferðaþjónustu. Við mat á nauðsyn nýs gjalds verður jafnframt að líta til þess hvaða verkefni þarf að fjármagna, hvernig núverandi tekjur mæta þeirri þörf og hvaða fjármögnunarleiðir eru raunhæfar.

Fjölgun ferðamanna hefur skapað verulegt og vaxandi álag á náttúru, ferðamannastaði og almenna innviði landsins, en núverandi gjöld sem ríkið innheimtir af ferðamönnum standa ekki undir þeim kostnaði sem hlýst af þessari auknu umferð og álagi á innviði landsins. Náttúru- og innviðagjaldi er ætlað að vera viðbót við núverandi tekjustofna og tryggja sanngjarnari þátttöku ferðamanna í fjármögnun uppbyggingar, viðhalds, verndar og öryggis á ferðamannastöðum og almennum innviðum sem þeir nýta. Gjaldið hefur jafnframt það sérstaka markmið að skapa fyrirsjáanlegri og sjálfbærari fjármögnun til þessara verkefna.

5.2. Áhrif frumvarpsins á ferðaþjónustu á Gullna hringnum.

Í umsögnum um frumvarpið var í mörgum tilvikum gerð athugasemd við að gjaldið taki aðeins til Geysis, Gullfoss og þjóðgarðsins á Þingvöllum. Í umsögnunum var jafnframt bent á að með þessu byggist tekjuöflun til að fjármagna verkefni ríkisins í ferðaþjónustu um allt land að verulegu leyti á ferðamönnum sem heimsækja þrjá staði á Suðurlandi. Umsagnaraðilar lýstu áhyggjum af því að þetta gæti haft áhrif á samkeppnisstöðu ferðaþjónustufyrirtækja á svæðinu og ferðamynstur. Í umsögnum var einnig vakin athygli á því að gjaldið hækki verð á dagsferðum og samsettum ferðum um svæðið og gæti dregið úr því að ferðamenn keyptu viðbótarþjónustu. Þá kom einnig fram í umsögn fyrirtækisins Jökulsárlóns ferðaþjónustu ehf. að gjaldtaka vegna náttúru- og innviðagjalds gæti lagst ofan á bílastæðagjöld sem ferðamenn greiða nú þegar á ferðamannastöðum. Bláskógabyggð bendir á að gjaldtaka á þremur fjölsóttum ferðamannastöðum, sem allir eru innan sveitarfélagsins, geti haft áhrif á sam-keppnisstöðu ferðaþjónustu á svæðinu. Sveitarfélagið telur að fækkun ferðamanna eða breytingar á ferðamynstri geti haft áhrif á rekstur ferðaþjónustufyrirtækja, atvinnu og fjárfestingar og jafnframt haft áhrif á tekjustofna sveitarfélagsins.

Tekið er undir mikilvægi þess að hugað sé að áhrifum gjaldtökunnar á atvinnulíf og þróun ferðaþjónustu á svæðinu. Markmiðið með náttúru- og innviðagjaldi er ekki að draga úr umsvifum ferðaþjónustu á Gullna hringnum, heldur að afla fjár til verkefna sem styðja við náttúruvernd, uppbyggingu innviða og þróun ferðaþjónustu um land allt.

Við undirbúning frumvarpsins var litið til mismunandi leiða til að fjármagna náttúruvernd, innviði og þjónustu sem ferðamenn nýta. Meðal þeirra leiða sem ræddar voru var að byggja fjármögnunina á virðisaukaskatti af bílastæðagjöldum. Slík leið hefði aðra kostnaðarskiptingu í för með sér en fyrirhugað náttúru- og innviðagjald, þar sem skattlagning bílastæðagjalda gæti einnig haft áhrif á kostnað íbúa og fyrirtækja hér á landi. Ákveðið var að gild aðgangsskírteini yrðu gerð að skilyrði fyrir aðgangi að þjóðgarðinum á Þingvöllum og að landi í eigu ríkisins við Gullfoss og Geysi. Um er að ræða fjölsóttustu ferðamannastaði landsins í eigu ríkisins og þau svæði sem búa við mestan ágang ferðamanna. Jafnframt eru aðstæður á þessum stöðum þannig að eftirlit með framvísun aðgangsskírteinis verður tiltölulega einfalt og hagkvæmt. Við

val á fyrirkomulagi var horft til markmiða frumvarpsins og þess að gjaldtakan tæki mið af heimsóknum ferðamanna á þau svæði sem gjaldið nær til. Einnig er bent á að náttúru- og innviðagjald og bílastæðagjöld eru ólík að eðli og markmiðum. Náttúru- og innviðagjaldi er ætlað að standa undir verkefnum sem tengjast náttúruvernd, uppbyggingu og viðhaldi innviða, öryggi á ferðamannastöðum og öðrum verkefnum sem styðja við ferðaþjónustu um allt land. Bílastæðagjöld eru þó tengd notkun tiltekinna bílastæða og þeirri þjónustu og uppbyggingu sem þeim tengist. Jafnframt er gert ráð fyrir að gjöld fyrir almennan aðgang að þjóðgarðinum á Þingvöllum verði felld niður samhliða upptöku náttúru- og innviðagjalds. Með því er átt við gjöld fyrir bílastæði, hreinlætisaðstöðu og aðra aðstöðu sem má telja til almennrar þjónustu á svæðinu, líkt og kemur fram í 12. gr. frumvarpsins og í skýringum við það ákvæði.

5.3. Útfærsla gjaldtöku.

Sumir umsagnaraðilar lögðu til aðrar leiðir til gjaldtöku í því skyni að stuðla að meira jafnræði og draga úr áhrifum gjaldsins á ferðaþjónustu á Gullna hringnum. Meðal tillagna sem komu fram voru tillögur um að láta gjaldtökuna ná til fleiri ferðamannastaða um land allt eða innheimta gjald við komu ferðamanna til landsins. Sumir umsagnaraðilar töldu gjaldtöku í ferðaþjónustu þegar vera flókna og lögðu áherslu á að samræma og einfalda fyrirkomulagið. Í umsögnum var m.a. kallað eftir almennu, gagnsæju og fyrirsjáanlegu fyrirkomulagi fremur en gjaldtöku sem tæki aðeins til afmarkaðra ferðamannastaða. Einnig var lagt til að í stað náttúru- og innviðagjalds yrði skoðað að leggja virðisaukaskatt á bílastæðagjöld. Við undirbúning frumvarpsins var lagt mat á mögulegar leiðir til gjaldtöku. Ein þeirra var að byggja fjármögnunina á virðisaukaskatti af bílastæðagjöldum. Markmið frumvarpsins er að tryggja þátttöku ferðamanna í fjármögnun náttúruverndar og innviða, en virðisaukaskattur á bílastæðagjöld, sem og komugjöld inn í landið, legðust einnig á þá sem búa hér og starfa og gæti því haft áhrif á verðlag og kostnað heimila í landinu. Slík gjöld samrýmast því ekki því markmiði frumvarpsins að tryggja sanngjarna þátttöku þeirra sem ekki bera almenna skattskyldu hér á landi í fjármögnun náttúruverndar og innviða.

Þá er með frumvarpinu leitast við að koma til móts við sjónarmið um einfalt og fyrirsjáanlegt fyrirkomulag. Greiðsla náttúru- og innviðagjalds veitir aðgang að öllum gjaldskyldum landsvæðum í 12 mánuði, og óheimilt verður að innheimta almenn aðgangsgjöld innan þeirra. Með því fækkar þeim gjöldum sem ferðamenn þurfa að greiða á þessum stöðum.

5.4. Ráðstöfun tekna.

Í mörgum umsögnum var kallað eftir skýrari upplýsingum um hvernig tekjum af gjaldinu yrði ráðstafað til þeirra verkefna sem tilgreind eru í markmiðsákvæði frumvarpsins og greinargerð þess. Jafnframt voru gerðar athugasemdir við það hvernig tryggja ætti fjármögnun þjóðgarðsins á Þingvöllum, m.a. með hliðsjón af fyrirhuguðu afnámi bílastæðagjalda og mögulegu tekjutapi þjóðgarðsins. Í umsögnum var einnig gagnrýnt að tekjur af náttúru- og innviðagjaldi væru ekki eyrnamerktar einstökum ferðamannastöðum.

Líkt og kemur fram í kafla 6.2 er í frumvarpinu gert ráð fyrir að þjóðgarðinum á Þingvöllum verði bætt tekjutap vegna niðurfellingar gjalds fyrir almennan aðgang með fjárframlögum úr ríkissjóði.

Tekjur af náttúru- og innviðagjaldi renna í ríkissjóð og ráðstöfun þeirra fer fram við gerð fjárlaga og ákvörðun um fjárveitingar hverju sinni. Við þá ráðstöfun er gert ráð fyrir að tekið verði mið af markmiðum frumvarpsins og þeim verkefnum sem gjaldinu er ætlað að styðja. Þar undir falla m.a. náttúruvernd, uppbygging og viðhald innviða og öryggi ferðamanna. Ekki er því mælt fyrir um að tiltekið hlutfall teknanna renni beint til hvers gjaldskylds staðar eða

að tekjur af gjaldinu séu lögbundið eyrnamerktar einstökum verkefnum. Með þessu fyrirkomulagi er ráðstöfun fjármunanna ákveðin á grundvelli fjárlaga hverju sinni, með hliðsjón af markmiðum frumvarpsins og forgangsröðun verkefna á þeim sviðum sem gjaldinu er ætlað að styðja.

5.5. Framkvæmd og eftirlit.

Í umsögnum komu fram áhyggjur af framkvæmd og eftirliti með gjaldtökunni, m.a. með tilliti til flækjustigs, kostnaðar og áhrifa á upplifun gesta. Umsagnaraðilar lögðu áherslu á að greiðsluferlið yrði einfalt, upplýsingar um gjaldtökuna skýrar og framkvæmdin fyrirsjáanleg. Í umsögn AECO var sérstaklega bent á að skemmtiferðaskipafyrirtæki skipuleggi og selji ferðir með löngum fyrirvara. Samtökin lögðu því áherslu á að reglur um gjaldtökuna, tæknileg útfærsla greiðslukerfisins og leiðbeiningar um framkvæmd lægju fyrir tímanlega. Jafnframt var lagt til að framkvæmdin yrði prófuð og kynnt áður en gjaldtakan hæfist.

Í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar komu einnig fram áhyggjur af því hvort verkefni Ferðamálastofu vegna náttúru- og innviðagjalds yrðu fyllilega fjármögnuð. Þar var m.a. vísað til kostnaðar við undirbúning, þróun og rekstur stafrænnar lausnar, innheimtu gjaldsins og eftirlit.

Tekið er undir mikilvægi þess að framkvæmd gjaldtökunnar sé einföld, skilvirk og fyrirsjáanleg og að upplýsingagjöf til ferðamanna og ferðaþjónustufyrirtækja sé skýr og tímanleg. Við undirbúning og innleiðingu gjaldsins verður lögð áhersla á að greiðsluferlið sé einfalt og að framkvæmdin hafi sem minnst áhrif á upplifun gesta. Jafnframt verður horft til þess að Ferðamálastofa hafi viðeigandi fjármuni og mannafla til að sinna þeim verkefnum sem stofnuninni verða falin samkvæmt frumvarpinu.

Við undirbúning gildistöku laganna verður tekið mið af áætluðum kostnaði við framkvæmd þeirra, þar á meðal þróun og rekstur stafrænnar lausnar, innheimtu gjaldsins og eftirliti. Einnig verður leitast við að kynna gjaldtökuna og veita ferðamönnum og ferðaþjónustufyrirtækjum skýrar leiðbeiningar um greiðslufyrirkomulag og framkvæmd hennar, bæði fyrir gildistöku og eftir því sem þörf krefur. Fjármögnun framkvæmdar og eftirlits verður tekin til skoðunar í samræmi við gildandi fyrirkomulag við gerð fjárlaga, með það að markmiði að framkvæmd þeirra raski ekki að óþörfu öðrum lögbundnum verkefnum Ferðamálastofu.

5.6. Áhrif á samkeppnishæfni.

Í nokkrum umsögnum var vakin athygli á mögulegum áhrifum náttúru- og innviðagjalds á samkeppnishæfni Íslands sem ferðamannastaðar. Bent var á að kostnaður við Íslandsferð réðist af heildarkostnaði ferðarinnar og að nýtt gjald þyrfti því að skoða í víðara samhengi. Þá benti Viðskiptaráð Íslands á að með þessu skæri Ísland sig úr í samanburði við aðrar Norðurlandaþjóðir.

Við undirbúning frumvarpsins var litið til mögulegra áhrifa fyrirhugaðs náttúru- og innviðagjalds á ferðaþjónustu og samkeppnishæfni Íslands sem ferðamannastaðar. Í því samhengi var m.a. skoðað fyrirkomulag sambærilegrar gjaldtöku í Noregi, Skotlandi, Nýja-Sjálandi, Finnlandi og Kanada. Fyrirkomulag gjaldtöku er mismunandi milli landa og taka þarf mið af aðstæðum hvers staðar. Ísland hefur jafnframt ákveðna sérstöðu vegna mikils fjölda ferðamanna miðað við fámenni og strjálbýli landsins.

Við samanburð á skattlagningu og gjaldtöku af ferðamönnum í öðrum löndum er mikilvægt að horfa til heildarmyndarinnar og taka mið af mismunandi tegundum gjalda, gjaldstofnum og gildissviði þeirra. Sú mynd sem birtist í ýmsum umsögnum tók oft og tíðum aðeins til afmarkaðra flokka gjalda en gaf ekki heildstæða mynd af þeirri gjaldtöku sem ferðamenn

kunna að greiða í samanburðarlöndunum. Í skýrslu KPMG sem unnin var fyrir atvinnuvegaráðuneytið kemur m.a. fram að í Noregi er innheimt farþegagjald af flugfarþegum sem ferðast frá norskum flugvöllum. Gjaldið er mishátt eftir áfangastað, 60 norskar kr. vegna flugs til Evrópu en 342 norskar kr. vegna flugs til landa utan Evrópu.

5.7. Skortur á greiningum.

Sumir umsagnaraðilar töldu að frekari greininga væri þörf á núverandi sköttum og gjöldum í ferðaþjónustu, heildarframlagi ferðamanna til ríkissjóðs og kostnaði vegna þjónustu og innviða sem þeir nýta. Einnig var kallað eftir skýrari rökstuðningi fyrir þörfinni á nýrri gjaldtöku og mati á áhrifum hennar. Þá voru ætlaðar tekjur dregnar í efa. Tekjuáætlun frumvarpsins byggist á sviðsmynd fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Þar sem um nýtt gjald er að ræða ríkir þó einhver óvissa um raunverulegar tekjur af því og áhrif þess á hegðun ferðamanna. Þær greiningar sem atvinnuvegaráðuneytið hefur aflað gefa hins vegar til kynna að áhrifin verði í lágmarki og þá er gjaldinu ætlað að fjármagna verkefni sem styðja við samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu.

Fjölgun ferðamanna hefur skapað verulegt og vaxandi álag á náttúru, ferðamannastaði og almenna innviði landsins, en núverandi gjöld sem ríkið innheimtir af ferðamönnum standa ekki undir þeim kostnaði sem hlýst af þessari auknu umferð og álagi á innviði landsins. Náttúru- og innviðagjaldi er ætlað að bæta við núverandi tekjustofna og tryggja sanngjarnari þátttöku ferðamanna í fjármögnun uppbyggingar, viðhalds, verndar og öryggis á ferðamannastöðum og almennum innviðum sem þeir nýta. Gjaldið hefur jafnframt það sérstaka markmið að skapa fyrirsjáanlegri og sjálfbærari fjármögnun þessara verkefna.

Við mat á áhrifum frumvarpsins var m.a. horft til kannana Íslandsstofu á viðhorfum ferðamanna til Íslands og gjaldtöku, auk samanburðar við gjöld og fyrirkomulag í öðrum löndum.

Jafnframt þarf að meta gjaldið með hliðsjón af markmiðum frumvarpsins og þeirri fjármögnun sem nauðsynleg er til að ná þeim. Tekjum af náttúru- og innviðagjaldi verður varið í verkefni sem miða að því að efla íslenska ferðaþjónustu og standa vörð um gæði hennar og samkeppnishæfni. Náttúran er helsta ástæða þess að ferðamenn heimsækja Ísland og því mikilvægt að tryggja að náttúruvernd, nauðsynleg uppbygging innviða og sú þjónusta sem ferðamenn nýta sé fjármögnuð.

Við mat á gjaldinu var því tekið tillit til mögulegra áhrifa þess á eftirspurn, en jafnframt til þess hvernig uppbygging og verndun náttúru og innviða styrkir ferðaþjónustuna til lengri tíma.

5.8. Skortur á samráði.

Nokkrir umsagnaraðilar töldu samráð við sveitarfélög og hagaðila hafa verið ófullnægjandi og lögðu áherslu á mikilvægi víðtækara samráðs við undirbúning og útfærslu gjaldtökunnar.

Bent er á að málið á sér nokkra forsögu. Frumvarpið byggist m.a. á ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til ársins 2030, sem samþykkt var á Alþingi í júní 2024, sbr. þingsályktun nr. 15/154. Við mótun stefnunnar var haft samráð við hagaðila um land allt. Þá hefur verið unnið að undirbúningi frumvarpsins frá upphafi kjörtímabilsins og í því ferli hefur ráðuneytið átt samráð við ýmsa aðila, m.a. viðeigandi ráðuneyti og Samtök ferðaþjónustunnar.

Drög að frumvarpinu voru jafnframt birt í samráðsgátt stjórnvalda þar sem almenningi og hagaðilum gafst kostur á að kynna sér tillögurnar og koma á framfæri athugasemdum. Samráðsgáttinni er ætlað að auka möguleika almennings og hagsmunaaðila til þátttöku í samráði og stuðla að jafnræði og gagnsæi við meðferð mála. Með birtingu frumvarpsdraga er leitast við að gefa hagaðilum skýra mynd af fyrirhugaðri gjaldtöku og þeim rökum sem að

baki liggja. Umsagnir sem berast í samráðinu eru síðan hafðar til hliðsjónar við frekari vinnslu málsins.

Farið hefur verið yfir þær umsagnir sem bárust um frumvarpsdrögin og tekið var mið af þeim við áframhaldandi vinnslu þeirra. Umsagnirnar undirstrika jafnframt mikilvægi þess að áfram verði miðlað skýrum upplýsingum um fyrirhugaða gjaldtöku og útfærslu hennar til þeirra sem hún snertir.

5.9. Álagsstýring.

Í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar kom fram að mikilvægt væri að greina skýrt á milli fjármögnunar innviða annars vegar og álagsstýringar hins vegar. Áður en gjaldtaka væri réttlætt með vísan til álagsstýringar yrði að sýna fram á hvaða álagi henni væri ætlað að stýra, hvers vegna gjaldtaka væri talin heppileg aðgerð og hvernig árangur hennar yrði metinn. Samtök ferðaþjónustunnar telja að náttúru- og innviðagjald geti ekki talist markviss álagsstýring. Í umsögnum komu jafnframt fram áhyggjur af því að aukin dreifing ferðamanna gæti leitt til aukins álags á viðkvæma áfangastaði þar sem innviðir eru takmarkaðir.

Tekið er undir að mikilvægt sé að greina á milli fjármögnunar innviða og álagsstýringar. Gjaldtaka getur þó verið eitt þeirra stjórntækja sem stuðla að álagsstýringu, þótt áhrif hennar ráðist m.a. af útfærslu hennar og því hvernig tekjum er ráðstafað.

Markmið frumvarpsins er ekki að draga úr ferðaþjónustu eða takmarka komur ferðamanna á Gullna hringinn. Áherslan er þess í stað á að stuðla að sjálfbærari þróun ferðaþjónustu með því að styrkja innviði víðar um landið, fjölga þeim áfangastöðum sem geta tekið á móti ferðamönnum og bæta þannig forsendur fyrir dreifingu ferðamanna milli landshluta og árstíða.

Náttúru- og innviðagjaldi er þannig ætlað að styðja við heildstæða stefnu um uppbyggingu og þróun ferðaþjónustu um land allt. Mikilvægt er að slík uppbygging og dreifing taki mið af verndargildi svæða og getu þeirra til að taka á móti gestum. Við frekara val á verkefnum sem fjármögnuð verða með gjaldinu er því mikilvægt að fylgjast með þróun ferðamynsturs og álagi á ferðamannastaði, þannig að unnt sé að bregðast við ef aukið álag skapast á svæðum þar sem innviðir eru takmarkaðir.

Í kjölfar samráðs var jafnframt bætt við bráðabirgðaákvæði II sem kveður á um að ráðherra leggi fyrir Alþingi skýrslu um framkvæmd laganna eigi síðar en í árslok 2028. Með ákvæðinu er m.a. gert ráð fyrir að lagt verði mat á hvort tilefni sé til að stýra álagi á gjaldskyld landsvæði í þágu náttúruverndar og hvaða úrræði kunni að henta í því skyni. Þar er álagsstýring skilgreind í víðum skilningi og tekur ekki einungis til mögulegra takmarkana á fjölda gesta heldur einnig annarra úrræða sem miða að því að stýra umferð og dreifa álagi.

5.10. Skammur fyrirvari á gildistöku laganna.

Nokkrir umsagnaraðilar gagnrýndu fyrirhugaða gildistöku 1. maí 2027 og töldu fyrirvarann of skamman. Bent var á að ferðaþjónustufyrirtæki seldu ferðir og þjónustu langt fram í tímann og gerðu samninga við erlenda samstarfsaðila áður en endanleg útfærsla og áhrif gjaldtökunnar lægju fyrir.

Áform um upptöku náttúru- og innviðagjalds hafa legið fyrir um nokkurt skeið en þau birtust fyrst í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í desember 2024. Frumvarp til laga um náttúru- og innviðagjald var fyrst á þingmálaskrá haustið 2025 og hefur verið unnið að undirbúningi þess frá upphafi kjörtímabilsins. Samráð var jafnframt haft við hagaðila, þar á meðal Samtök ferðaþjónustunnar, áður en frumvarpsdrög voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Fyrirvari vegna fyrirhugaðrar gjaldtöku verður því ekki eingöngu miðaður við þann tíma sem líður frá samþykkt frumvarpsins til gildistöku laganna.

Gert er ráð fyrir að lögin taki gildi 1. maí 2027. Með því er veittur um sex mánaða fyrirvari frá því að frumvarpið er lagt fram, sem er ætlað að gefa hlutaðeigandi aðilum svigrúm til að undirbúa innleiðingu gjaldtökunnar. Gjaldið er lagt á einstaklinga og er það á ábyrgð hvers einstaklings að hafa gilt aðgangsskírteini við komu á gjaldskylt landsvæði. Ferðaþjónustufyrirtæki geta eftir atvikum kosið að hafa milligöngu um gjaldtökuna, til dæmis með því að innifela gjaldið í verði ferðar eða upplýsa ferðamenn um skyldu þeirra til að greiða það. En ábyrgðin er á endanum á ferðamanninum sjálfum.

5.11. Fjöldi ferðamanna ofmetinn.

Samtök ferðaþjónustunnar gagnrýndu mat á fjölda ferðamanna sem staddur er á landinu á hverjum tíma sem fjallað er um í kafla 2.5 um sanngjarna kostnaðarskiptingu í greinargerðinni en matið var unnið af verkfræðistofunni Eflu. Gagnrýnin beindist einkum að því að ekki væri tekið tillit til skiptifarþega á skemmtiferðaskipum en það eru þeir farþegar sem hefja eða ljúka skemmtisiglingu sinni á Íslandi og fljúga til eða frá landinu í gegnum Keflavíkurflugvöll. Var því óskað eftir nýju mati frá Eflu vegna þessa.

Í endurskoðuðu mati Eflu lækkaði mat á þeim fjölda ferðamanna sem staddur er á landinu á hverjum tíma úr tæplega 60 þúsund í 44 þúsund. Aðeins lítinn hluta þessarar lækkunar má rekja til skiptifarþega eða 3.300 ferðamenn. Við endurskoðun á matinu var breytt um aðferðafræði þannig að nú eru notuð samræmd mánaðarleg gögn um erlenda ferðamenn með flugi, ferju og skemmtiferðaskipum ásamt mánaðarsértækri meðaldvalarlengd fyrir hvert tímabil. Þessi nýja nálgun skýrir að stærstum hluta lækkað mat á fjölda erlendra ferðamanna sem dvelur að jafnaði á landinu. Tölur í kaflanum hafa verið leiðréttar til samræmis við nýtt mat Eflu.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Áhrif á almannahagsmuni og helstu hagsmunaaðila.

Reiknað er með að frumvarpið, verði það að lögum, muni á heildina litið hafa jákvæð áhrif á almannahagsmuni, sbr. umfjöllun í 2. kafla.

Frumvarpið hefur einkum áhrif á þann hóp einstaklinga sem ekki bera almenna skattskyldu á Íslandi og þurfa vegna þess að greiða náttúru- og innviðagjald. Fjárhæð gjaldsins er á hinn bóginn hófleg og tekur mið af fjárþörf og ætluðum greiðsluvilja. Þá munu tekjur af því renna til uppbyggingar og viðhalds þeirra innviða og náttúrusvæða sem viðkomandi einstaklingar nýta. Frumvarpið stuðlar þannig að bættu ástandi og upplifun á þeim stöðum sem þeir heimsækja.

Þá mun frumvarpið einnig hafa þau áhrif að öllum einstaklingum, 18 ára og eldri, verði skylt að hafa gilt aðgangsskírteini við komu á gjaldskyld landsvæði. Sú skylda felur þó í sér óverulega kvöð, enda er um einfalda staðfestingu á aðgangsheimild að ræða.

Þar sem gjaldtakan beinist að einstaklingum er talið að frumvarpið hafi óveruleg áhrif á ferðaþjónustufyrirtæki. Byggist það fyrst og fremst á því að fjárhæð gjaldsins er hófleg og að gjaldtakan sé, líkt og nánar er rakið í kafla 2.8, ólíkleg til að draga úr samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar. Þar að auki er náttúru- og innviðagjaldinu ætlað að hafa jákvæð áhrif á langtímafjárfestingu í innviðum og viðhaldi ferðamannastaða, sem styrkir undirstöður ferðaþjónustunnar.

6.2. Áhrif á ríkissjóð.

Verði frumvarpið að lögum má gera ráð fyrir að náttúru- og innviðagjaldið hafi talsverð áhrif á fjárhag ríkissjóðs einkum í formi aukinna tekna.

Við undirbúning frumvarpsins gerði fjármála- og efnahagsráðuneytið greiningu á fjárhagslegum áhrifum gjaldsins með mismunandi forsendum um fjölda ferðamanna og hlutfall ferðamanna sem greiðir gjaldið. Þar sem um er að ræða nýtt gjald, sem ekki hefur áður verið lagt á, fylgir mati á tekjuáhrifum meiri óvissa en almennt á við um breytingar á sköttum og gjöldum. Samkvæmt niðurstöðunum gætu tekjur ríkissjóðs numið um 6 – 6,5 milljörðum kr. árlega. Áætlað er að rekstrarkostnaður verði um 350 millj. kr., mestur fyrsta árið. Innheimta bílastæðagjalda í þjóðgarðinum á Þingvöllum nam um 350 millj. kr. á árinu 2025 en þær tekjur falla niður við gildistöku laganna og er gert er ráð fyrir að þjóðgarðinum verði bætt upp það tekjufall með fjárframlögum úr ríkissjóði. Gert er ráð fyrir að lögin taki gildi 1. maí 2027 og að tekjur ríkissjóðs vegna gjaldsins verði um 4,7 milljarðar kr. á því ári. Gert er ráð fyrir að nettó áhrif ríkissjóðs séu um 4 milljarðar árið 2027.

6.3. Mat á áhrifum á ríki og sveitarfélög.

Með innleiðingu náttúru- og innviðagjalds mun skapast aukið verkefnaálag fyrir stjórnsýsluna, sérstaklega hjá Ferðamálastofu, sem mun hafa með höndum framkvæmd og eftirfylgni kerfisins. Jafnframt þarf að tryggja samvinnu við Fjársýsluna, Skattinn og mögulega aðrar stofnanir varðandi gjaldtöku og afgreiðslu gagna, sem krefst samhæfingar og skýrrar verkaskiptingar. Stofnanirnar eru í stakk búnar til að taka við verkefninu að því gefnu að þeim verði tryggt viðeigandi fjármagn til að mæta nýjum rekstrarverkefnum og mannaflaþörf. Gert er ráð fyrir að hluti tekna af náttúru- og innviðagjaldi nýtist til að fjármagna þessa stjórnsýsluþætti. Aukið eftirlitshlutverk, þjónusta við almenning og umsjón með kynningarefni og stafrænni lausn kallar á viðbótarfjárveitingar og eflingu stofnana á fyrsta stigi innleiðingar.

Frumvarp til laga um náttúru- og innviðagjald beinist eingöngu að tilteknum landsvæðum í eigu ríkisins og tekur ekki til svæða í eigu sveitarfélaga. Gjaldtaka samkvæmt frumvarpinu nær því einungis til aðgangs að ríkiseignum sem eru sérstaklega skilgreindar í frumvarpinu, og því er hvorki gert ráð fyrir því að sveitarfélög leggi á né innheimti náttúru- og innviðagjald. Engin bein áhrif eru því fyrirhuguð á fjárhag sveitarfélaga vegna innleiðingar náttúru- og innviðagjalds. Frumvarpið felur hvorki í sér tilfærslu verkefna né kostnaðar til sveitarfélaga, né er gert ráð fyrir að sveitarfélög þurfi að sinna nýju eða auknu eftirliti, þjónustu eða framkvæmdum í tengslum við frumvarpið. Óbein áhrif gætu þó orðið ef aukið fjármagn rennur til viðhalds og verndar svæða í nágrenni við sveitarfélög, sem gæti haft jákvæð áhrif á ferðaþjónustu og atvinnulíf í viðkomandi sveitarfélögum. Þau áhrif yrðu þó frekar í formi tækifæra en beinnar kostnaðaraukningar.

6.4. Mat á jafnréttisáhrifum.

Ekki er talið að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti kynjanna.

6.5. Mat á áhrifum á persónuvernd.

Verði frumvarpið að lögum mun Ferðamálastofa, eða eftir atvikum aðilar sem fara með eftirlit fyrir hennar hönd, hafa heimild til vinnslu persónuupplýsinga að því marki sem nauðsynlegt er vegna framkvæmdar laganna, sbr. 10. gr. frumvarpsins. Gera má ráð fyrir því að vinnsla fari einkum fram í tengslum við umsýslu með greiðslu náttúru- og innviðagjalds og útgáfu aðgangsskírteina, eftirlit á vettvangi og álagningu og innheimtu sekta.

Það verður í höndum Ferðamálastofu að meta hvaða upplýsinga þurfi að afla í tengslum við framkvæmd frumvarpsins. Ólíklegt er að þar verði um að ræða vinnslu persónuupplýsinga þess eðlis að 29. gr. persónuverndarlaga gildi, þ.e. vinnslu sem geti haft í för með sér mikla

áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga, en ef svo verður mun hvíla sú skylda á stofnuninni að framkvæma mat á áhrifum á persónuvernd.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um markmið laganna. Með þeim er stefnt að því að tryggja sjálfbæra ferðaþjónustu og sanngjarna þátttöku ferðamanna í fjármögnun verndar, uppbyggingar og viðhalds innviða og fjölsóttra náttúruperla. Að baki ákvæðinu býr það sjónarmið að tryggja þurfi skýra og sjálfbæra tekjustofna til þess að mæta þeim áskorunum sem fylgt hafa mikilli aðsókn ferðamanna og auknu álagi á náttúru og innviði. Hingað til hefur meginþunginn af þeim kostnaði sem hlýst af nýtingu ferðamanna á náttúru og innviðum í eigu ríkisins lagst á skattgreiðendur hérlendis. Með þeirri gjaldtöku á ferðamenn sem lögð er til í frumvarpinu er leitast við að dreifa þeim kostnaði á sanngjarnan hátt.

Um 2. gr.

Í greininni er fjallað um útgáfu, gildissvið og gildistíma aðgangsskírteina sem heimila för um gjaldskyld landsvæði skv. 5. gr. Aðgangsskírteini veitir þó ekki ótakmarkaðan aðgang að gjaldskyldum landsvæðum. Útgáfa aðgangsskírteina á grundvelli greiðslu náttúru- og innviðagjalds haggar því til að mynda ekki heimildum til að loka svæði eða afmarka aðgang að því, svo sem vegna öryggis gesta, verndar náttúru eða menningarminja, eða vegna viðburðar sem haldinn er á svæðinu með leyfi viðkomandi yfirvalda. Sem dæmi má nefna að handhafi aðgangsskírteinis getur ekki, á grundvelli þess eins, krafist aðgangs að afmörkuðu svæði þar sem fram fer skipulagður viðburður með aðgangsstýringu. Um slíkar takmarkanir fer eftir öðrum lögum og ákvörðunum þar til bærra aðila.

Í 1. mgr. er kveðið á um skyldu til að hafa gilt aðgangsskírteini við komu á gjaldskyld landsvæði. Skyldan til að hafa gilt aðgangsskírteini hvílir á einstaklingum sem náð hafa 18 ára aldri og heimsækja gjaldskyld landsvæði, hvort sem þeir eru gjaldskyldir skv. 4. gr. eða bera almenna skattskyldu hér á landi.

Samkvæmt a-lið 2. mgr. skulu aðgangsskírteini gefin út til einstaklinga sem ekki bera almenna skattskyldu hér á landi, hafi þeir greitt náttúru- og innviðagjald. Aðgangsskírteini skal skv. b-lið 2. mgr. jafnframt gefið út til einstaklinga, 18 ára og eldri, sem bera almenna skattskyldu hér á landi í skilningi laga um tekjuskatt.

Í 3. mgr. er kveðið á um að gildistími aðgangsskírteina sé 12 mánuðir. Fyrir einstaklinga sem eru gjaldskyldir skv. 4. gr. gildir aðgangsskírteini í 12 mánuði frá útgáfudegi þess. Útgáfudagur er sá dagur sem greiðsla skv. 3. gr. fer fram. Í dæmaskyni má nefna að ef gjaldskyldur einstaklingur greiðir náttúru- og innviðagjald 1. september þá fær hann útgefið aðgangsskírteini sem gildir til 31. ágúst árið eftir. Fyrir einstaklinga sem bera almenna skattskyldu hér á landi gildir aðgangsskírteini sem þeir fá útgefið skv. b-lið 2. mgr. 2. gr. frá 1. júní til 31. maí árið eftir.

Þá er kveðið á um sérreglu um gildistíma aðgangsskírteina sem gefin eru út gegn greiðslu lækkaðs náttúru- og innviðagjalds, sbr. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Samkvæmt ákvæðinu gilda slík aðgangsskírteini eingöngu á því tímabili sem greinir í 2. mgr. 3. gr., þ.e. frá 1. nóvember til og með 31. maí næsta árs, óháð því hvenær greiðsla fer fram. Sem dæmi má nefna að ef einstaklingur greiðir lækkað gjald í júlí þá verður aðgangsskírteinið ekki virkt fyrr en 1. nóvember og gildir það út 31. maí næsta ár. Greiði einstaklingur hins vegar lækkað gjald 1. maí gildir aðgangsskírteinið frá þeim degi til og með 31. maí sama ár.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um fjárhæð náttúru- og innviðagjalds, lækkað gjald utan háannatíma, verðlagsbreytingar og ráðstöfun gjaldsins.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um almenna fjárhæð náttúru- og innviðagjalds. Gjaldið er ákveðið 4.500 kr. Við ákvörðun fjárhæðar gjaldsins var annars vegar litið til þeirrar fjárþarfar sem leiðir af uppbyggingu og viðhaldi innviða á ferðamannastöðum og innviða og þjónustu sem ferðamenn nota um landið, líkt og nánar greinir í 2.5 kafla, og hins vegar til þess að gjaldið hefði ekki neikvæð áhrif á samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar, líkt og nánar greinir í kafla 2.8.

Að teknu tilliti til niðurstaðna könnunar Íslandsstofu á greiðsluvilja ferðamanna (kafli 2.8) verður að telja eðlilegt og hóflegt að náttúru- og innviðagjald sé 4.500 kr. Sú fjárhæð er lægri en miðgildi greiðsluvilja þeirra sem hyggjast heimsækja Ísland og einnig lægri en miðgildi greiðsluvilja bandarískra ferðamanna, sem er fjölmennasti hópur erlendra ferðamanna á Íslandi. Gjaldið telst því hóflegt, í samræmi við greiðsluvilja helstu markaða og ólíklegt til að hafa veruleg áhrif á samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar.

Í 2. mgr. er kveðið á um lægri fjárhæð gjaldsins á tilteknu tímabili. Er þetta til að stuðla að jafnari dreifingu ferðamanna yfir árið og draga úr álagi á gjaldskyldum svæðum yfir háannatíma ferðaþjónustunnar. Lækkað gjald skal vera 3.000 kr. og veitir það aðgang að gjaldskyldum svæðum á tímabilinu frá 1. nóvember til og með 31. maí árið eftir. Til skýringar fær einstaklingur sem greiðir lækkað gjald aðeins aðgangsskírteini sem gildir að gjaldskyldum svæðum á tímabilinu 1. nóvember til og með 31. maí árið eftir. Aðgangsskírteini sem gefið er út á grundvelli lækkaðs gjalds gildir eingöngu innan þessa afmarkaða tímabils. Gestir sem hyggjast heimsækja gjaldskyld landsvæði á tímabili sem nær bæði til lækkaðs gjalds og almenns gjalds þurfa þannig að greiða hið almenna náttúru- og innviðagjald, sbr. t.d. ef heimsókn nær yfir tímabilið 31. maí til 2. júní.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra skuli tryggja að reglulega séu teknar saman upplýsingar um heimsóknir á gjaldskyld landsvæði skv. 5. gr. og álag á náttúru þeirra og innviði. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að fyrir liggi áreiðanleg og samanburðarhæf gögn um þróun heimsókna og áhrif þeirra á landsvæðin, bæði til að unnt sé að meta hvort fjárhæð gjaldsins sé í samræmi við tilgang þess og til að leggja grunn að ákvörðunum um uppbyggingu og viðhald innviða. Upplýsingarnar eru jafnframt forsenda þess að ráðherra geti sinnt endurskoðun á fjárhæð gjaldsins skv. 4. mgr. og lagt fram rökstuddar tillögur um breytingar á henni.

Í 4. mgr. er kveðið á um fjárhæð náttúru- og innviðagjalds og sekta samkvæmt lögum þessa skuli taka til endurskoðunar eigi síðar en á fimm ára fresti. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að fjárhæð gjaldsins sé reglulega metin með hliðsjón af tilgangi þess, þ.e. að standa straum af kostnaði við vernd náttúru og uppbyggingu og viðhald innviða á gjaldskyldum landsvæðum, og að hún haldist í eðlilegu samhengi við þróun heimsókna og álags á landsvæðin. Við endurskoðunina er gert ráð fyrir að byggt verði á upplýsingum sem aflað er samkvæmt 3.mgr. um heimsóknir og álag á náttúru og innviði. Eðlilegt er að jafnframt verði höfð hliðsjón af þróun tekna af gjaldinu og kostnaði við verkefni sem því er ætlað að standa undir. Niðurstöður endurskoðunarinnar skulu birtar opinberlega, í þágu gagnsæis, og skal ráðherra, eftir því sem tilefni er til, leggja til breytingar á fjárhæð gjaldsins. Þar sem fjárhæð gjaldsins er ákveðin í lögum verður breyting á henni einungis gerð með lagabreytingu, og felst því í ákvæðinu skylda ráðherra til að leggja fram tillögur um slíka breytingu en ekki heimild til að breyta fjárhæðinni sjálfur.

Í 5. mgr. er tekið fram að gjaldið renni í ríkissjóð og að því sé ætlað að stuðla að þeim markmiðum sem rakin eru í 1. gr. Þar sem gjaldið er skattur í skilningi 40. gr. stjórnarskrárinnar renna tekjur af því í ríkissjóð sem almennar tekjur ríkisins enda var með lögum um opinber fjármál horfið frá því fyrirkomulagi að marka tekjur til einstaka ríkisaðila. Í stað þess er gert ráð fyrir að tekjustofnar tengist málaflokkum í heild sinni og fjármunum sé ráðstafað með fjárheimildum til málefnasviða og málaflokka við afgreiðslu fjárlaga hverju sinni. Ákvæði 5. mgr. felur því ekki í sér eyrnamerkingu tekna til einstakra verkefna. Við ráðstöfun fjármuna í fjárlögum er á hinn bóginn gert ráð fyrir því að tekið verði mið af markmiðum frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að fjármunir nýtist fyrst og fremst til uppbyggingar og viðhalds innviða á ferðamannastöðum, náttúruverndar og annarra verkefna sem stuðla að verndun og uppbyggingu náttúru og innviða landsins. Jafnframt er gert ráð fyrir að hluta fjármuna verði varið til að mæta tekjuskerðingu þjóðgarðsins á Þingvöllum sem leiðir af afnámi heimildar til innheimtu gjalda fyrir almennan aðgang skv. 12. gr. frumvarpsins og til að tryggja áframhaldandi rekstur, viðhald og uppbyggingu þjóðgarðsins.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um hverjir þurfi að greiða náttúru- og innviðagjald. Ákvæðið vísar til tekjuskattslaga um skilgreiningu á almennri skattskyldu. Ástæðan fyrir því að miðað er við almenna skattskyldu er sú að einstaklingar sem hana bera hér á landi greiða almennt hér skatta og taka þannig nú þegar þátt í fjármögnun á uppbyggingu og viðhaldi innviða og kostnaði við vernd náttúrunnar með skattgreiðslum sínum til ríkisins. Líkt og að framan er rakið sýna fyrirliggjandi greiningar að þeir sem bera almenna skattskyldu hér á landi standa undir hlutfallslega meiri kostnaði en nemur hlutdeild þeirra í nýtingu viðkomandi innviða og náttúruperla. Með náttúru- og innviðagjaldinu er þannig leitast við að tryggja að þeir sem ekki bera almenna skattskyldu hér á landi, og hafa því ekki á þá leið tekið þátt í fjármögnun þeirra málaflokka sem gjaldtakan lýtur að, greiði fyrir sína hlutdeild í nýtingu þeirra.

Samkvæmt 2. mgr. er greiðsla náttúru- og innviðagjalds forsenda þess að einstaklingur sem ekki bar almenna skattskyldu hér á landi á næstliðnu tekjuári fái útgefið aðgangsskírteini. Greiðsla gjaldsins veitir þannig aðgang að öllum gjaldskyldum landsvæðum skv. 5. gr. Gjaldið er þar með óháð fjölda heimsókna á gjaldskyld landsvæði.

Í 3. mgr. er kveðið á um að fylgdarmenn fatlaðra einstaklinga, sem eru þeim nauðsynlegir til að geta sótt gjaldskyld landsvæði, séu undanþegnir gjaldskyldu. Er þessu ætlað að tryggja að fötluðum einstaklingum sé ekki gert erfiðara um vik að njóta aðgangs að gjaldskyldum svæðum en öðrum.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að gjaldskyld séu þau landsvæði sem tilgreind eru í viðaukum. Um nánari umfjöllun vísast til kafla 2.4.

Í 2. mgr. er áréttað að hrein gegnumferð um gjaldskyld landsvæði, án þess að viðkomandi einstaklingur dvelji þar í þeim tilgangi að heimsækja svæðið, telst ekki koma á gjaldskylt landsvæði í skilningi 1. mgr. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að gjaldtaka samkvæmt frumvarpinu beinist eingöngu að þeim sem raunverulega nýta svæðið sem áfangastað og þá innviði sem þar hafa verið byggðir upp.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að Ferðamálastofa annist framkvæmd laganna og eftirlit með þeim. Stofnuninni er m.a. falið að annast álagningu og innheimtu náttúru- og innviðagjalds,

sem og útgáfu aðgangsskírteinis. Stofnunin skal í þeim efnum bera ábyrgð á þróun stafrænnar lausnar þar sem m.a. verði unnt að greiða fyrir aðgangsskírteini og nálgast þau. Þannig er tryggt að auðvelt sé að framvísa skírteini og sannreyna að greiðsla náttúru- og innviðagjalds hafi verið innt af hendi.

Í d-lið er kveðið á um að við þróun stafrænnar lausnar skuli m.a. tekið mið af því að ferðaþjónustufyrirtæki geti haft milligöngu um greiðslu náttúru- og innviðagjalds fyrir viðskiptavini sína. Rétt er að árétta að slík milliganga er valkvæð og alfarið undir hverju ferðaþjónustufyrirtæki komið hvort það bjóði upp á þá þjónustu. Milliganga ferðaþjónustufyrirtækis um greiðslu gjaldsins leysir einstakling þó ekki undan þeirri skyldu að tryggja að hann hafi gilt aðgangsskírteini skv. 2. gr. Ábyrgð á því að hafa gilt aðgangsskírteini áður en einstaklingur heimsækir gjaldskylt landsvæði hvílir því ávallt á viðkomandi. Aðgangsskírteini telst gilt ef það er gefið út á nafn þess einstaklings sem framvísar því og gildir fyrir það tímabil sem heimsókn á gjaldskylt landsvæði fer fram.

Gert er ráð fyrir því að Ferðamálastofa hafi eftirlit með því að farið sé að ákvæðum frumvarpsins og annist álagningu sekta og innheimtu á vettvangi. Ráðherra hefur þó skv. 2. mgr. heimild til þess að ákveða að Ferðamálastofa feli öðrum aðilum að annast framkvæmd skv. 8. og 9. gr. Mun þá sá aðili hafa þær eftirlits- og sektarheimildir Ferðamálastofu sem kveðið er á um í frumvarpinu. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 5. gr. laga um Matvælastofnun, nr. 30/2018. Það er öðruvísi að því leyti að gert er ráð fyrir því að heimilt sé að fela einkaaðilum að leggja á og innheimta stjórnvaldssektir, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Ástæðan fyrir því að þetta er lagt til er einkum sú að eðli eftirlitsins með tilliti til árstíðarsveiflna og breytilegrar eftirlitsþarfar kallar á sveigjanleika í mannafla og skipulagningu. Með þessu er vikið frá þeirri meginreglu að ákvarðanir um viðurlög séu teknar af hinu opinbera. Slíkt er sjaldgæft í íslenskum rétti, sbr. þó t.d. 74. gr. umferðarlaga, nr. 77/2019. Vegna þessa hefur verið gætt að því að hafa slíkar ákvarðanir lögbundnar. Auk þess er gert ráð fyrir því að Ferðamálastofa geti endurskoðað ákvarðanir viðkomandi aðila komi fram beiðni þar um, sbr. 4. mgr. 9. gr. frumvarpsins. Þá renna sektirnar í ríkissjóð en ekki til einkaaðilans. Er gert ráð fyrir því að ráðherra setji nánari fyrirmæli í reglugerð um þær kröfur sem gera skuli til aðila sem fara með eftirlit fyrir hönd Ferðamálastofu, sbr. 13. gr.

Um 7. gr.

Í greininni er fjallað um greiðslu ferðaþjónustuaðila og annarra á náttúru- og innviðagjaldi fyrir hönd gjaldskyldra einstaklinga og meðferð gjaldsins við ákvörðun skattverðs til virðisaukaskatts.

Í 1. mgr. er kveðið á um að ferðaþjónustuaðilar og aðrir geti haft milligöngu um greiðslu gjaldsins. Heimildin gerir m.a. ferðaskrifstofum og ferðaskipuleggjendum kleift að annast greiðsluna í tengslum við sölu ferða og ferðapakka. Með ákvæðinu er milligönguaðili hvorki gerður gjaldskyldur vegna náttúru- og innviðagjaldsins né sjálfstæður innheimtu- eða skilaaðili þess. Gjaldskyldan hvílir áfram á þeim einstaklingi sem hún tekur til skv. 4. gr. og skal aðgangsskírteini gefið út á nafn hans.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að náttúru- og innviðagjald teljist ekki til skattverðs samkvæmt lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988. Sjálft náttúru- og innviðagjaldið telst ekki til skattverðs. Sama gildir þegar seljandi tekur við fjárhæð frá viðskiptavini í þeim tilgangi að greiða gjaldið fyrir hans hönd, enda sé einungis þeirri fjárhæð sem samsvarar gjaldinu haldið utan skattverðs og önnur skilyrði greinarinnar uppfyllt.

Samkvæmt 3. mgr. er skilyrði að fjárhæð gjaldsins sé sérgreind á sölureikningi og samsvari nákvæmlega þeirri fjárhæð sem greiða ber samkvæmt frumvarpinu. Í bókhaldi seljanda skulu

liggja fyrir gögn sem gera kleift að rekja fjárhæðina til greiðslu gjaldsins og útgáfu aðgangsskírteinis fyrir viðkomandi einstakling. Unnt er að fullnægja þeirri kröfu með rafrænum greiðslustaðfestingum og tilvísunum til aðgangsskírteina. Ekki er með ákvæðinu gerð krafa um að allar persónuupplýsingar handhafa skírteinis komi fram á sölureikningi.

Ákvæðið getur einnig átt við þegar fleiri en einn ferðaþjónustuaðili kemur að viðskiptunum, svo sem þegar innlendur þjónustuaðili annast greiðslu gjaldsins fyrir ferðamann á vegum annarrar ferðaskrifstofu. Skilyrði um sérgreiningu og rekjanleika skulu þá vera uppfyllt á hverju viðskiptastigi. Reglan heimilar ekki að áætluðum kostnaði eða almennu álagi vegna gjaldsins sé haldið utan skattverðs heldur gildi þá almennar reglur laga um virðisaukaskatt.

Í 4. mgr. er tekið á því tilviki þegar seljandi hefur tekið við fjárhæð frá viðskiptavini í því skyni að greiða náttúru- og innviðagjaldið fyrir hans hönd en greiðslan til Ferðamálastofu fer ekki fram. Í slíku tilviki gildir sérregla 2. mgr. ekki um fjárhæðina og fer um meðferð hennar við ákvörðun skattverðs samkvæmt almennum reglum laga um virðisaukaskatt nema fjárhæðin hafi verið endurgreidd viðskiptavininum. Ákvæðið felur ekki í sér sjálfstæða gjaldeða skilaskyldu milligönguaðila samkvæmt frumvarpi þessu. Það tekur heldur ekki afstöðu til uppgjörs milli viðskiptavinar og milligönguaðila eða annarra réttaráhrifa þess að milligönguaðili hafi tekið við fjárhæð til greiðslu gjaldsins án þess að greiðsla til Ferðamálastofu hafi farið fram.

Í 5. mgr. er áréttað að sérreglan tekur aðeins til sjálfs náttúru- og innviðagjaldsins. Þóknun fyrir milligöngu, umsýslugjald, álag og annað endurgjald fyrir þjónustu seljanda fellur ekki undir hana. Um skattskyldu og skatthlutfall slíkrar þjónustu fer samkvæmt lögum um virðisaukaskatt.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er fjallað um eftirlitsheimildir Ferðamálastofu og, eftir atvikum, þeirra sem fara með eftirlit fyrir hennar hönd. Kveðið er á um heimild til að krefjast framvísunar aðgangsskírteinis og annarra nauðsynlegra gagna til þess að annars vegar ganga úr skugga um að viðkomandi sé réttmætur handhafi skírteinisins og hins vegar til þess að unnt sé að framfylgja álagningu sektar ef til hennar kemur. Með því að skilyrða heimildina við nauðsynlegar upplýsingar er tryggt að ekki sé gengið lengra en þörf er á við eftirlit. Gert er ráð fyrir því að eftirlitsaðilar geti óskað eftir liðsinni lögreglu við eftirlitið ef aðilar fara ekki eftir fyrirmælum eða torvelda að öðru leyti framkvæmd þess.

Í 2. mgr. er kveðið á um að Ferðamálastofa geti flett upp þeim einstaklingum sem af afsakanlegum ástæðum geta ekki framvísað gildu aðgangsskírteini á vettvangi til þess að sannreyna að skírteini hafi verið gefið út á nafn þeirra. Þetta getur t.d. átt við ef útprentað aðgangsskírteini glatast meðan á heimsókn stendur eða ef símtækið sem aðgangsskírteinið er geymt í verður rafmagnslaust. Þetta er jafnframt í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga.

Um 9. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að einstaklingi skv. 1. mgr. 2. gr. sé skylt að greiða náttúru- og innviðagjald skv. 3. gr. komi í ljós við eftirlit að hann hafi ekki gilt aðgangsskírteini. Við þá greiðslu skal einstaklingur fá útgefið aðgangsskírteini skv. 2. gr. Þá er að auki kveðið á um heimild til álagningar stjórnvaldssekta og fjárhæð þeirra. Með hliðsjón af eðli gjaldtökunnar og til þess að tryggja skilvirkni kerfisins er gert ráð fyrir því að sektum sé beitt samkvæmt hlutlægum mælikvarða. Þykir þannig eðlilegt að þeir sem heimsækja gjaldskyld landsvæði beri ábyrgð á því að ganga úr skugga um að þeir hafi gilt aðgangsskírteini. Með það fyrir

augum að sekt hafi nægjanleg varnaðaráhrif er fjárhæð hennar ákveðin 60.000 kr. Aftur á móti er gert ráð fyrir því að aðilar geti lokið máli þegar á vettvangi með greiðslu lækkaðrar sektar að fjárhæð 20.000 kr. Með slíkum hvata er leitast við að tryggja skilvirka málsmeðferð sem og að draga úr þeim vandkvæðum sem kunna að fylgja innheimtu sekta. Þrátt fyrir orðalag ákvæðisins um að máli verði lokið þá þegar við greiðslu sektar á vettvangi er gert ráð fyrir því að unnt verði að kæra þá ákvörðun til ráðherra eða óska eftir endurupptöku máls hjá Ferðamálastofu, sbr. 4. og 5. mgr. Þannig er réttaröryggi aðila tryggt, hvort sem hann kýs að greiða sekt á vettvangi eða ekki.

Í 2. mgr. eru settar fram lágmarkskröfur til forms og efnis sektarákvarðana skv. 1. málsl. 1. mgr. Þau rök búa þar að baki að ákvörðun um sekt byggist á því að brotið hafi verið gegn því hlutlæga skilyrði að einstaklingur sé með gilt aðgangsskírteini. Geti hann ekki framvísað því á vettvangi af afsakanlegum ástæðum, svo sem vegna þess að skírteinið hefur glatast eða rafrænt skírteini er óaðgengilegt vegna tæknilegra ástæðna, er jafnframt gert ráð fyrir því að eftirlitsaðilar geti flett upp í skrá yfir gild aðgangsskírteini til að staðreyna hvort skírteini hafi verið gefið út í hans nafni, sbr. 2. mgr. 8. gr. Í langflestum tilvikum ætti því ekki að leika vafi á því hvort skilyrði sektar séu fyrir hendi. Ef svo ólíklega vill til að einstaklingur sé ranglega sektaður er sem fyrr segir sá möguleiki fyrir hendi að óska eftir endurupptöku máls eða leggja fram stjórnsýslukæru. Þá er tekið fram að ákvæði stjórnsýslulaga um andmælarétt gildi ekki um ákvarðanir skv. 3. málsl. 1. mgr. Við þá málsmeðferð er m.a. litið til þess að einstaklingum er fyrir fram kynnt sú skylda að hafa gilt aðgangsskírteini þegar þeir koma á gjaldskyld landsvæði og að sekt geti legið við því að geta ekki framvísað slíku skírteini. Fer sú kynning m.a. fram með upplýsingum og kynningarefni um aðgangsskírteinið og skiltum við aðgang að gjaldskyldum landsvæðum. Með þessu er einstaklingum gert kunnugt um þær kröfur sem gerðar eru til þeirra og mögulegar afleiðingar þess að uppfylla þær ekki áður en þeir koma inn á svæðin. Við ákvörðun um sekt á vettvangi er jafnframt byggt á því að eftirlitsaðili staðreyni hvort viðkomandi hafi gilt aðgangsskírteini, m.a. með uppflettingu í skrá yfir gild aðgangsskírteini eftir því sem við á. Þótt ekki sé gert ráð fyrir sérstökum andmælarétti áður en ákvörðun er tekin stendur einstaklingum eftir sem áður til boða að óska eftir endurupptöku máls eða kæra ákvörðunina til æðra stjórnvalds, eftir því sem við á.

Í 3. mgr. er fjallað um innheimtu sekta skv. 2. málsl. 1. mgr. Þar er að finna hefðbundin ákvæði um gjalddaga, greiðslufrest, dráttarvexti o.fl. Í ljósi lögbundins hlutverks innheimtumanna ríkissjóðs og sérþekkingar þeirra er þeim falið að innheimta sektirnar.

Í 4. mgr. er kveðið á um rétt aðila til endurupptöku máls hjá Ferðamálastofu hafi ákvörðun um sekt byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik. Ákvæðið tekur jafnt til ákvarðana sem teknar eru af Ferðamálastofu sjálfri og af aðilum sem fara með eftirlit fyrir hennar hönd skv. 2. mgr. 6. gr. Þá er kveðið á um að Ferðamálastofu sé skylt að fella niður sekt ef afsakanlegar ástæður búa að baki því að einstaklingur gat ekki framvísað aðgangsskírteini. Með því er einkum átt við tilvik þar sem einstaklingur hefur uppfyllt skyldur sínar en getur ekki sýnt fram á það t.d. vegna bilunar í kerfum Ferðamálastofu eða annarra annmarka á upplýsingum í skrám stofnunarinnar. Einnig getur ákvæðið átt við þegar rangar eða villandi upplýsingar frá stjórnvöldum hafa leitt til þess að einstaklingur hefur ekki getað uppfyllt skyldur sínar.

Í 5. mgr. er kveðið á um heimild til að kæra ákvarðanir um sekt skv. 1. mgr. og synjun um endurupptöku skv. 4. mgr. til ráðherra. Kæruheimildin tekur einnig til ákvarðana sem teknar eru af aðilum sem fara með eftirlit fyrir hönd Ferðamálastofu skv. 2. mgr. 6. gr.

Um 10. gr.

Í greininni er kveðið á um heimild Ferðamálastofu til vinnslu persónuupplýsinga að því marki sem nauðsynlegt er vegna framkvæmdar laganna. Vinnslan tekur m.a. til umsýslu með greiðslu náttúru- og innviðagjalds og útgáfu aðgangsskírteina, eftirlits á vettvangi og álagningar og innheimtu sekta. Um tilgang og umfang vinnslunnar vísast að öðru leyti til kafla 6.5.

Í greininni er tekið fram að Ferðamálastofa sé ábyrgðaraðili vinnslu samkvæmt frumvarpinu. Feli Ferðamálastofa öðrum aðilum að annast eftirlit skv. 2. mgr. 6. gr. vinna þeir aðilar með persónuupplýsingar sem vinnsluaðilar á vegum stofnunarinnar og einungis að því marki sem nauðsynlegt er vegna eftirlits á vettvangi. Í því felst að þeim er óheimilt að vinna með upplýsingarnar í öðrum tilgangi eða á annan hátt en samkvæmt fyrirmælum Ferðamálastofu. Vinnsla af hálfu vinnsluaðila skal byggja á vinnslusamningi sem skal vera hluti af þeim samningi sem Ferðamálastofa gerir við viðkomandi aðila skv. 2. mgr. 6. gr. Í honum skal m.a. kveðið á um tilgang og eðli vinnslunnar, tegundir persónuupplýsinga, öryggisráðstafanir, trúnaðarskyldu starfsmanna og eyðingu eða skil upplýsinga þegar samningi lýkur.

Þá er áréttað að vinnslan skuli ávallt uppfylla skilyrði persónuverndarlaga. Í því felst m.a. að gæta þarf að meginreglum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga um lögmæta, sanngjarna og gagnsæja vinnslu og öryggi persónuupplýsinga.

Um 11. gr.

Greinin kveður á um skyldu Ferðamálastofu til að birta reglulega tölulegar samantektir um um greiðendur náttúru- og innviðagjalds, þ.e. aldur þeirra, kyn og ríkisfang. Tilgangurinn er að tryggja gagnsæi og að veita stjórnvöldum og almenningi yfirsýn yfir umfang gjaldtökunnar.

Birtingin skal aðeins fara fram í formi samantektar tölulegra gagna, ekki einstaklingsupplýsinga og í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.

Birting tölulegra upplýsinga styður við gagnsæi í framkvæmd og mat stjórnvalda á fjárhæð gjaldsins með tilliti til þess að gætt sé að meðalhófi í skilningi EES-réttar, einkum með tilliti til fjármögnunar viðhalds og uppbyggingar verkefna.

Um 12. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að óheimilt verði að innheimta almenn aðgangsgjöld á þeim landsvæðum sem sérstaklega eru skilgreind í 5. gr. frumvarpsins. Með þessu er komið í veg fyrir að einstaklingar greiði bæði sérstakt náttúru- og innviðagjald samkvæmt frumvarpi þessu og almennt aðgangsgjald samkvæmt öðrum lögum, svo sem fyrir að leggja bifreið, aðgang að hreinlætisaðstöðu og notkun göngustíga. Ákvæðinu er þó ekki ætlað að taka til aðgangsgjalda á til að mynda aðliggjandi landsvæðum sem eru í eigu eða umsjón einkaaðila, enda séu þau utan afmörkunar þeirra landsvæða sem frumvarpið tekur til.

Ákvæðið takmarkar þó ekki heimildir til innheimtu gjalda fyrir aðra sérstaka þjónustu á svæðinu. Þannig er til að mynda ekki gert ráð fyrir að ákvæðið skerði heimildir Þingvallanefndar samkvæmt lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, til að taka sérstök gestagjöld fyrir dvöl innan þjóðgarðsins, sérstakan aðgang að Silfru eða leiðsögn innan svæðisins.

Um 13. gr.

Greinin kveður á um að ráðherra skuli í reglugerð útfæra nánar framkvæmd tiltekinna ákvæða laganna, verði frumvarpið samþykkt. Í upptalningunni eru nefnd atriði sem varða m.a. aðgangsskírteini, greiðslu gjaldsins, eftirlit og viðurlög.

Um 14. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku. Lagt er til að lögin taki gildi 1. maí 2027. Þannig er viðkomandi stofnunum veittur hæfilegur tími til að undirbúa framkvæmd kerfisins, setja upp gagnagrunna, stafræn kerfi og eftirlitsúrræði. Jafnframt gefur gildistökutíminn svigrúm til að kynna fyrirkomulag gjaldtökunnar fyrir ferðamönnum, ferðaþjónustuaðilum og öðrum hlutaðeigandi aðilum, þannig að gjaldtakan verði fyrirsjáanleg og upplýsingar um hana liggi fyrir með nægilegum fyrirvara áður en hún kemur til framkvæmda.

Um 15. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 2. mgr. 117. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Í ljósi þess að gjaldskylda ræðst af því hvort einstaklingur beri almenna skattskyldu þarf Ferðamálastofa að geta fengið nauðsynlegar upplýsingar frá skattyfirvöldum til að staðreyna hvort einstaklingur beri almenna skattskyldu hér á landi.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í ákvæðinu er kveðið á um fyrirkomulag útgáfu aðgangsskírteina á fyrstu mánuðum eftir gildistöku laganna. Við gildistöku laganna, 1. maí 2027, skal Ferðamálastofa gefa út aðgangsskírteini til einstaklinga sem voru á álagningarskrá árið 2026. Gilda þau skírteini til og með 31. maí 2027.

Frá og með 1. júní 2027 skal Ferðamálastofa gefa út aðgangsskírteini til einstaklinga sem eru á álagningarskrá árið 2027, til samræmis við ákvæði 3. mgr. 2. gr. laganna.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Með ákvæðinu er ráðherra gert að leggja fyrir Alþingi skýrslu um framkvæmd laganna eigi síðar en í árslok 2028. Markmiðið er að tryggja að reynsla af framkvæmd laganna verði tekin saman innan hæfilegs tíma frá gildistöku þeirra, einkum að því er varðar fjölda heimsókna á gjaldskyld landsvæði skv. 5. gr. og sundurliðun eftir því hvort um gjaldskylda aðila er að ræða, innheimtu gjaldsins, framkvæmd eftirlits og afmörkun gjaldskyldra landsvæða skv. 5. gr.

Í skýrslunni skal leggja fram áætlun um fleiri ferðamannastaði í eigu ríkisins sem skulu falla undir gjaldskyld landsvæði skv. 5. gr. Við það mat verði einkum litið til markmiða frumvarpsins um fjármögnun náttúruverndar og uppbyggingu innviða, álags á viðkomandi svæði sem og áhrifa á dreifingu ferðamanna um landið og yfir árið. Jafnframt verði horft til reynslu af innheimtu og eftirliti, kostnaðar og hagkvæmni við framkvæmd, sem og hugsanlegra áhrifa gjaldtökunnar á samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar.

Þar sem lagt er til að gjaldskyld landsvæði verði afmörkuð í 5. gr. og viðauka við lögin mun lagabreytingu þurfa til að fjölga þeim. Skýrslugjöf samkvæmt ákvæðinu felur því ekki í sér sjálfstæða heimild til að bæta við gjaldskyldum landsvæðum, heldur er henni ætlað að leggja grundvöll að upplýstu mati Alþingis á því hvort tilefni sé til síðari lagabreytinga.

Enn fremur skal ráðherra leggja mat á hvort tilefni sé til að stýra álagi á gjaldskyld landsvæði í þágu náttúruverndar. Hér er átt við álagsstýringu í víðum skilningi og ekki gert ráð fyrir að hún felist endilega í takmörkun á fjölda gesta. Álagi má einnig stýra með öðrum

leiðum, svo sem með innviðum sem stýra för gesta um svæði eða með því að dreifa álagi innan dags eða tímabila.