

158. löggjafarþing 2026-2027.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um náttúru- og innviðagjald.

Frá atvinnuvegaráðherra.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að tryggja sanngjarna þátttöku ferðamanna í fjármögnun uppbyggingar og viðhalds innviða og ferðamannastaða, rannsókna í ferðaþjónustu og markaðssetningar Íslands sem áfangastaðar. Til að ná því markmiði er í lögnum mælt fyrir um álagningu náttúru- og innviðagjalds.

2. gr.

Gjaldskylda.

Einstaklingar, 18 ára og eldri, sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi í skilningi laga um tekjuskatt 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 samkvæmt 1. mgr. fái útgefið aðgangsskírteini samkvæmt 4. gr.

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

3. gr.

Fjárhæð náttúru- og innviðagjalds.

Náttúru- og innviðagjald samkvæmt lögum þessum er 4.500 kr.

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

Fjárhæðir skv. 1. og 2. mgr. miðast við verðlag á þeim tíma er lög þessi öðlast gildi og skulu taka breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs 1. janúar ár hvert.

Náttúru- og innviðagjald rennur í ríkissjóð og er ætlað að stuðla að þeim markmiðum sem greinir í 1. gr.

4. gr.

Aðgangsskírteini og framkvæmd.

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

Aðgangsskírteini veitir aðgang að öllum gjaldskyldum landsvæðum samkvæmt 5. gr. og skal gefið út til:

- a. einstaklinga, sem gjaldskyldir eru samkvæmt 2. gr., enda hafi þeir greitt náttúru- og innviðagjald samkvæmt 3. gr., eða eru undanþegnir gjaldskyldu samkvæmt 3. mgr. 2. gr.
- b. einstaklinga, 18 ára og eldri, sem hafa skattalega heimilisfesti hér á landi í skilningi laga um tekjuskatt.

Gildistími aðgangsskírteinis er 12 mánuðir frá útgáfudegi þess. Aðgangsskírteini sem gefið er út gegn greiðslu lækkaðs gjalds samkvæmt 2. mgr. 3. gr. gildir þó eingöngu á því tímabili sem greinir í 2. mgr. 3. gr.

5. gr.

Gjaldskyld landsvæði.

Gjaldskylda samkvæmt lögum þessum tekur til eftirfarandi landsvæða í eigu eða umsjón ríkisins:

- a. Geysir, eins og landsvæðið er afmarkað með hnitum í fylgiskjali I við lög þessi,
- b. Gullfoss, eins og landsvæðið er afmarkað með hnitum í fylgiskjali I við lög þessi,
- c. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, eins og hann er afmarkaður í lögum um Þjóðgarðinn á Þingvöllum.

6. gr.

Framkvæmdaraðili.

Ferðamálastofa annast framkvæmd laga þessara. Skal stofnunin í því sambandi meðal annars:

- a. annast álagningu og innheimtu náttúru- og innviðagjalds skv. 2. gr.
- b. tryggja að hægt sé að greiða gjald skv. 2. gr. með rafrænum og aðgengilegum greiðsluleiðum sem taki mið af þörfum einstaklinga skv. 1. mgr. 4. gr.,
- c. halda skrá yfir þá sem hafa gilt aðgangsskírteini skv. 4. gr.,
- d. bera ábyrgð á þróun stafrænnar lausnar, eftir atvikum í samstarfi við aðrar stofnanir eða einkaaðila og meðal annars með tilliti til möguleika ferðaþjónustufyrirtækja til þess að hafa milligöngu um greiðslu náttúru- og innviðagjalds fyrir viðskiptavinum sína,
- e. annast útgáfu aðgangsskírteina, sbr. 4. gr.
- f. hafa eftirlit með því að farið sé að ákvæðum laga þessara, sbr. 7. og 8. gr.
- g. annast álagningu sekta og innheimtu á vettvangi, sbr. 7. og 8. gr.

Þrátt fyrir f- og g-lið 1. mgr. getur ráðherra ákveðið að Ferðamálastofa skuli með samningi fela öðrum aðilum að annast eftirlit samkvæmt 7. gr. og 8. 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.

Eftirlitsheimildir.

Ferðamálastofa getur krafist þess að einstaklingar sem falla undir 1. mgr. 4. gr. framvísi aðgangsskírteini. Ferðamálastofu er jafnframt heimilt að óska eftir persónuskilríkjum eða öðrum nauðsynlegum upplýsingum til þess meðal annars að staðfesta að viðkomandi einstaklingar séu réttmætir handhafar aðgangsskírteinisins. Þá er skylt að veita Ferðamálastofu þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til innheimtu sektar skv. 8. 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.

8. gr.

Viðurlög.

Komi í ljós við eftirlit að einstaklingur hafi ekki gilt aðgangsskírteini skal honum gert að greiða sekt 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. Stjórnvaldssektum má beita óháð því hvort brot er framið af ásetningi eða gáleysi. Fjárhæðir sekta taka breytingum samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laganna.

Ákvörðun um sekt samkvæmt 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 samkvæmt 1. mgr.

Gjaldldagi sektar samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. er 30 dögum eftir að ákvörðun var 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. Er Ferðamálastofu þá heimilt 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 grein fer að öðru leyti eftir 24. gr. stjórnsýslulaga.

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

9. gr.

Persónuvernd og miðlun upplýsinga.

Ferðamálastofu er heimilt að vinna með persónuupplýsingar að því marki sem nauðsynlegt er vegna framkvæmdar laga þessara. Hið sama á við um aðila sem sinna eftirliti fyrir hönd Ferðamálastofu skv. 2. mgr. 6. gr. Vinnslan skal ávallt uppfylla skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

10. gr.

Tölulegar upplýsingar.

Ferðamálastofa skal birta tölulegar upplýsingar eftir aldri, kyni og ríkisfangi greiðenda, eftir því sem við á, enda séu upplýsingarnar ekki persónugreinanlegar.

11. 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 samkvæmt 5. gr., þ.m.t. gjald fyrir aðgang að bílastæðum, hreinlætisaðstöðu og vegna annarrar aðstöðu sem telja má til almennrar þjónustu á svæðinu.

12. gr.

Reglugerðarheimild.

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

1. Útgáfu, dreifingu og tæknilega útfærslu aðgangsskírteina fyrir náttúru- og innviðagjald.
2. Greiðslumáta, framkvæmd eftirlits og innheimtu og uppgjör gjaldsins.
3. Aðlögun að þörfum fatlaðs fólks, þ.m.t. í tengslum við greiðslu náttúru- og innviðagjalds og útgáfu aðgangsskírteina, og útfærslu á undanþágu fylgdarmanna fatlaðra einstaklinga frá gjaldskyldu skv. 3. mgr. 2. gr.
4. Eftirlit með greiðslu og framvísun aðgangsskírteinis, sem og framkvæmd viðurlaga samkvæmt lögum þessum.
5. Kynningu, fræðslu og upplýsingamiðlun um gjaldið.
6. Samninga skv. 2. mgr. 6. gr, þ.m.t. hvaða kröfur skuli gerðar til aðila sem fara með eftirlit fyrir hönd Ferðamálastofu.
7. Aðra þætti sem nauðsynlegir eru til að tryggja framkvæmd og markmið laga þessara.

13. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2027.

14. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum:

Við 2. mgr. 117. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Einnig skulu skattyfirvöld veita Ferðamálastofu upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að staðreyna hvort einstaklingur hafi skattalega heimilisfesti hér á landi, sbr. 2. og 4. gr. laga um náttúru- og innviðagjald.

*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 kemur fram 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 greinargerðarinnar. Samandregið er lagt til að náttúru- og innviðagjald taki til einstaklinga, 18 ára og eldri, sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi og heimsækja gjaldskyld landsvæði í eigu eða umsjón ríkisins, það er Gullfoss, Geysi og Þjóðgarðinn á Þingvöllum. Hins vegar þurfi allir þeir 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 með skattalega heimilisfesti hér á landi geti hins vegar einnig fengið útgefið aðgangsskírteini.

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

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Áskoranir

Fjöldi ferðamanna hefur farið vaxandi á undanförunum árum. Árið 2010 komu tæplega 500 þúsund ferðamenn til landsins en árið 2025 hafði fjöldinn náð um 2,6 milljónum í gegnum Keflavíkurflugvöll og 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 byggði á tímabilinu frá 2024 og fram til október 2025. Samkvæmt greiningunni voru að jafnaði um 60 þúsund ferðamenn hér á landi á hverjum tíma árið 2024. Vegna árstíðarsveiflu er fjöldi ferðamanna mestur yfir sumarmánuðina en samkvæmt greiningu EFLU dvaldi metfjöldi ferðamanna samtímis á Íslandi í ágúst 2025, eða um 99 þúsund manns, sem samsvarar rúmlega fjórðungi 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 hefur skattalega heimilisfesti hér á landi, sem stendur undir rekstri og uppbyggingu sameiginlegra innviða. Íbúafjöldi landsins er lítill og skattstofn er þar af leiðandi takmarkaður í alþjóðlegum samanburði, en á sama tíma sækir hingað árlega fjöldi ferðamanna sem er margfaldur við íbúafjölda landsins. Samanburðurinn undirstrikar þá sérstöðu Íslands að opinberir innviðir og þjónustukerfi eru fjármöggnuð 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 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 koma hingað erlendis frá nýta að jafnaði náttúru 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 um strjálbýl svæði. 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 hafa skattalega heimilisfesti hér á landi. Álagið takmarkast þó ekki við friðlýst svæði eða einstaka ferðamannastaði. Ferðamenn ferðast

víða um land, þar á meðal til afskekkttra 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 undanförunum árum hefur verið ráðist í umfangsmikla uppbyggingu innviða á fjölsóttum ferðamannastöðum. Hvað varðar náttúruvernd hefur verið brugðist við auknum komum ferðamanna með uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarminjum og með aukinni landvörslu á svæðum í umsjón ríkisins. Jafnframt hefur þjónusta á fjölförnum áfangastöðum ferðamanna í eigu ríkisins verið aukin. Byggðar hafa verið gestastofur, salernum fjölgað og umfang þjónustu verulega aukið. Þessi uppbygging hefur meðal annars verið fjármögnuð með fjármagni úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða, Landsáætlun 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. Hins vegar 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 verkefni styrkt af framkvæmdaáætlun Landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum bendir jafnframt til þess að fjárförf 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 staður þar sem flest alvarleg slys ferðamanna 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 náttúrustaða er því forsenda þess að ferðamenn hafi áfram áhuga á að heimsækja landið, upplifi það með jákvæðum hætti og að áfangastaðurinn Ísland haldi áfram að njóta trausts og meðmæla. Árlegar ferðavenjukannanir Ferðamálastofu og meðmælastig ferðamanna gefa hins vegar til kynna að ánægja þeirra með almennt ástand á vinsælum ferðamannastöðum fari lakkandi.

2.2. Stefnumörkun

Í ferðamálastefnu til ársins 2030, 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 meðal annars kveðið á um að komið verði á samræmdu og heildstæðu kerfi fjármögnunar til uppbyggingar og langtímarekstrar á áfangastöðum ferðamanna; að þjónusta og uppbygging samgangna sé í takt við þróun áfangastaða til að stuðla að öryggi, aðgengi og dreifingu ferðamanna um landið; að umsjónaraðilar áfangastaða hafi yfirsýn og samræmd verkfæri og úrræði til að meta og bregðast við álagi á áfangastöðum; að stýra og jafna álag á áfangastöðum

ferðamanna; að 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 er tekið fram að skapa skuli skýra og sjálfbæra umgjörð um gjalddöku á ferðamannastöðum í eigu eða umsjón ríkisins. Í stjórnarsáttmála 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 stjórnarsáttmálanum 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 gjalddöku 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 gjalddöku 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 gistináttgjald 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 gistináttgjald af hverri seldri gistinótt. Markmið frumvarpsins var að afla tekna til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða og til að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi 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 fjölsóttá áfangastaði ferðamanna

Með frumvarpi þessu er lagt til að komið verði á samræmdu kerfi fyrir fjölsóttá áfangastaði ferðamanna sem tekur til náttúru- og innviðagjalds fyrir aðgang að Þjóðgarðinum á Þingvöllum og lands í eigu ríkisins að Gullfossi og Geysi. Um er að ræða fjölsóttustu ferðamannastaði í eigu ríkisins og þau svæði sem búa við mestan ágang ferðamanna. Jafnframt eru aðstæður á þessum stöðum með þeim hætti að innheimta gjaldsins og eftirlit með framkvæmd þess verður tiltölulega einfalt og hagkvæmt. Þetta val á stöðum styður jafnframt við stefnu ríkisstjórnarinnar um álagsstýringu og dreifingu ferðamanna og við framtíðarsýn ferðamálastefnu um að Ísland verði leiðandi í sjálfbærri þróun.

2.5. Sanngjörn kostnaðarskipting

Byggt á þeirri greiningu sem EFLA vann fyrir ráðuneytið er áætlað að um 60 þúsund erlendir ferðamenn séu staddir á Íslandi á hverjum tíma að jafnaði og að 95% þeirra séu á skattgreiðslualdri, eða um 57 þúsund manns. Á fyrstu 7 mánuðum ársins 2026 voru að jafnaði 235.600 manns á íslenskum vinnumarkaði samkvæmt gögnum frá Hagstofu Íslands. Gera má ráð fyrir að þetta sé sá fjöldi sem greiðir stærsta hluta tekjuskatts á Íslandi. Fjöldi erlendra ferðamanna sem voru að jafnaði staddir hér á landi nam því um fjórðungi af fjölda starfandi einstaklinga á íslenskum vinnumarkaði, eða sem svarar til þess að um fjórir einstaklingar hafi verið starfandi fyrir hvern ferðamann sem staddur var hér á landi hverju sinni. Fyrir strjálbýlt land eins og Ísland með fáa íbúa felur slíkur fjöldi erlendra ferðamanna í sér verulegan viðbótarþrýsting á opinbera innviði. Þessi þrýstingur bætist við þær áskoranir sem fylgja öldrun þjóðarinnar og fækkun starfandi á bak við hvern íbúa.

Heildarútgjöld ríkissjóðs voru um 1.543 milljarðar króna árið 2025 og skiptust þau á 35 málefnasvið. Nokkur þeirra tengjast ferðamönnum með beinum hætti, þar á meðal almannaþjónusta, samgöngur, fjarskipti, ferðamál og umhverfismál. Hægt væri að bæta heilbrigðisþjónustu í þennan flokk en almennt er talið að ferðamenn greiði gjald fyrir heilbrigðisþjónustu sérstaklega. Útgjöld ríkisins til þessara málaflokka voru um 136 milljarðar árið 2025, eða tæplega 9% af heildarútgjöldum ríkisins. Með hliðsjón af fjölda erlendra ferðamanna sem dvelja hér á landi að jafnaði má áætla að um 27 milljarðar af þessum útgjöldum ríkisins megi rekja til innviða og þjónustu sem þeir nýta með beinum hætti. Þessi aðferð við að reikna út hlutdeild erlendra ferðamanna í útgjöldum ríkisins í tilteknum málaflokkum er ekki nákvæm en gefur grófa mynd af því hversu fáir skattgreiðendur í raun eru á bak við hvern erlendan ferðamann sem dvelur á landinu að jafnaði og nýtir grunnþjónustu og innviði landsins þá sem standa undir kostnaðinum. Gera má ráð fyrir að hlutdeild erlendra ferðamanna ætti að vera hærri ef tekið er tillit til allra þátta sem hafa snertiflöt við erlenda ferðamenn hér á landi.

Með innheimtu náttúru- og innviðagjalds er leitast við að tryggja sanngjarna skiptingu kostnaðar milli þeirra sem njóta þeirra sameiginlegu verðmæta sem felast í náttúru landsins og innviðum þess. Ríkið innheimtir nú þegar ýmis gjöld af ferðamönnum, svo sem gistináttaskatt, innviðagjald á skemmtiferðaskip, bílastæðagjöld á opinberum ferðamannastöðum, varaflugvallargjald og gjöld vegna Schengen-áritana. Áætlað er að þessi gjöld skili um 8,4 ma. kr. árið 2025, þar af um 7 ma. kr. frá erlendum ferðamönnum. Sú fjárhæð stendur hins vegar langt að baki þeim kostnaði sem fellur til vegna þeirra innviða og þjónustu sem ferðamenn nýta. Auk þess hefur safnast upp veruleg innviðaskuld, einkum í vegakerfinu og á fjölsóttum ferðamannastöðum, sem fjármagna þarf annað hvort með breyttri forgangs röðun eða á nýjum tekjustofnum. Náttúru- og innviðagjald er liður í þeirri fjármögnun.

Þá greiða ferðamenn virðisaukaskatt af þeirri vöru og þjónustu sem þeir kaupa hér á landi. Þar sem stór hluti útgjalda þeirra fellur undir lægra virðisaukaskattþrep má þó ætla að skattframlag þeirra vegna neyslu hér á landi sé að jafnaði lægra en skattframlag einstaklinga sem hafa skattalega heimilisfesti hér á landi. Skattframlag ferðamanna verður því ekki lagt að jöfnu við skattframlag þeirra sem hafa fasta búsetu og skattalega heimilisfesti hér á landi.

Því er talið sanngjarnt og eðlilegt að festa í lög hóflega og fyrirsjáanlega gjalddöku vegna heimsóknna á fjölsóttu ferðamannastaði í eigu eða umsjón ríkisins, sem taki til einstaklinga 18 ára og eldri sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi. Það viðmið er valið fremur en ríkisfang meðal annars til að tryggja samræmi við jafnræðisreglur EES-réttar en jafnframt vegna þess að skattaleg heimilisfesta endurspeglar með skýrari hætti hvort viðkomandi beri þegar hluta af kostnaði við íslenska innviði og náttúruvernd í gegnum almennar skattgreiðslur. Tekjurnar renna í ríkissjóð og eiga samkvæmt markmiðum frumvarpsins að nýtast bæði til náttúruverndar og uppbyggingar almennra innviða sem gagnast ferðamönnum og samfélaginu í heild. Fjárhæð gjaldsins er þannig ætlað að endurspegla það álag sem ferðamenn leggja á náttúru og innviði landsins. Þrátt fyrir að gjaldtakan sé afmörkuð við heimsóknir á þrjá fjölsóttu ferðamannastaði skal tekið fram að gjaldinu er ekki ætlað að endurspegla sérstaklega kostnað eða álag sem leiðir af einstakri heimsókn á þá staði. Gjaldtakan er þess í stað liður í heildstæðu fyrirkomulagi um sanngjarna þátttöku ferðamanna í sameiginlegri fjármögnun viðhalds, verndunar og uppbyggingar náttúru og innviða sem tengjast ferðaþjónustu.

Ásamt því að fela í sér nauðsynlega tekjuöflun er frumvarpið þannig liður í að framfylgja stefnumörkun stjórnvalda um sjálfbæra nýtingu auðlinda, jafnræði og ábyrgð í ferðaþjónustu. Markmið gjalddökunnar er að tryggja réttlát auðlindagjöld og sanngjarna og fyrirsjáanlega tekjuöflun til að standa undir uppbyggingu, viðhaldi, öryggi og vernd náttúru og innviða til þess að mæta þeim áskorunum sem fylgt hafa mikilli aðsókn ferðamanna og auknu álagi á náttúru og innviði. Markmið gjalddökunnar er jafnframt að tryggja fjármögnun til viðvarandi markaðssetningar Íslands sem áfangastaðar. Í ferðamálastefnu og aðgerðaráætlun til ársins 2030 er lögð áhersla á að markaðssetning fyrir áfangastaðinn Íslands hafi það áfram að markmiði að draga úr árstíðarsveiflu hvers landshluta til að stuðla að hagkvæmari dreifingu ferðamanna um náttúru og innviði landsins alls. Náttúru- og innviðagjaldi er ætlað að tryggja fjármagn fyrir slíkri markaðssetningu, sem þjónar því meginmarkmiði laganna að tryggja sjálfbæra nýtingu auðlinda og jafnræði og ábyrgð í ferðaþjónustu. Gjaldinu er einnig ætlað að standa undir rannsóknum í ferðaþjónustu en þær stuðla að upplýstri ákvörðunartöku og stefnumótun á sviði ferðamála. Þekking á þolmörkum einstakra svæða, hegðunarmynstri ferðamanna, sem og á efnahagslegum og samfélagslegum áhrifum greinarinnar, gerir stjórnvöldum kleift að forgangsraða fjármagni þagnað sem þörfin er brýnust hverju sinni.

2.6. Afnáam almennra aðgangsgjalda

Á undanförunum árum hefur gjaldskylda á bílastæðum við fjölsóttu ferðamannastaði farið vaxandi. Náttúru- og innviðagjaldið mun ná til Þjóðgarðsins á Þingvöllum, Gullfoss og Geysis. Verði frumvarpið að lögum mun verða óheimilt að innheimta almenn aðgangsgjöld innan Þjóðgarðsins á Þingvöllum, s.s. vegna bílastæða. Við Geysi er bílastæði á landi einkaaðila sem innheimtir bílastædagjöld og hefur frumvarpið engin áhrif á þann rétt. Við Gullfoss eru hins vegar 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, s.s. bílastædagjöld á bílastæðinu á landi ríkisins. Þess ber þó að geta að engin almenn aðgangsgjöld eru innheimt við Gullfoss í dag.

2.7. 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 með hvaða hætti 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 undanförunum árum hafa verið gerðar umfangsmiklar breytingar á gjaldtöku í ferðaþjónustu, meðal annars við fjölsóttu 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 er almennt samkeppnishæf í samanburði við þau ríki sem tekin voru til skoðunar. Í Finnlandi og Noregi fellur ferðaþjónusta undir lægra þrep virðisaukaskatts líkt á Íslandi sem er 11% eins og áður hefur verið reifað. 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 hins vegar 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 hefur verið ákveðið 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.

Í 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 fjölsóttu 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 undanförunum 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 auk þess lagt fram frumvarp sem heimilar sértæka gjaldtöku af erlendum ferðamönnum fyrir aðgang að helstu náttúrustöðum landsins. Sambærileg þróun hefur verið í Evrópu. 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. Á Madeira eyju 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 framkvæma snemma árs 2025 styður við ofangreint, 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 krónum. 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 krónur.

Samantekið benda niðurstöður þessa samanburðar við önnur ríki og könnun á greiðsluvilja ferðamanna til þess að fyrirhuguð gjalddaga 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 efla samkeppnisstöðu íslenskrar ferðaþjónustu.

2.8. Tengsl við aðra löggjöf

Samkvæmt lögum nr. 87/2011 er gistináttaskattur lagður á hverja selda gistináttaeiningu á rekstrarleyfisskyldum gististöðum, sem og 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 fjölsótttra 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 athugasemdum með því. Af því sem þar greinir er ljóst að þau skarast að nokkru leyti á við markmið framangreindra laga um gistináttaskatt og innviðagjald. Hins vegar byggja gjöldin á ólíkum skattstofnum og því ekki um tvísköttun að ræða í lagalegum skilningi. 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 hérlandis 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 frumvarpið gerir ráð fyrir gjaldtöku innan Þingvallapjóðgarðs 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 markmiðum frumvarps þessa, sem lúta meðal annars 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, með hliðsjón af því að hin nýju lög fela 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 11. gr. frumvarpsins og athugasemdum þess ákvæðis, að frumvarpið gerir ráð fyrir að óheimilt verði að innheimta almenn aðgangsgjöld innan marka gjaldskyldra landsvæða. Í tilviki Þjóðgarðsins á Þingvöllum þýðir þetta að óheimilt verði að taka gjald fyrir almennan aðgang, s.s. vegna bílastæða, hreinlætisaðstöðu og vegna annarrar aðstöðu sem telja má til almennrar þjónustu á svæðinu. Ákvæðið hefur hins vegar ekki áhrif á aðrar heimildir Þingvallanefndar samkvæmt 7. gr. til að taka s.s. gestagjöld fyrir dvöl innan Þjóðgarðsins eða vegna sértæks aðgangs að Silfru. Þar sem frumvarpið felur þannig í sér að núverandi tekjur Þjóðgarðsins af bílastædagjöldum falla brott er gert ráð fyrir að Þjóðgarðinum verði bætt samsvarandi tekjutap með fjárframlögum úr ríkissjóði, sbr. nánar umfjöllun í kafla 6.2.

3. Meginefni frumvarpsins.

Markmið frumvarpsins 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 hafa skattalega heimilisfesti hér á landi í kostnaði sem hlýst af álagi á náttúru og innviði.

Gildissvið frumvarpsins er tvíþætt. Annars vegar er lagt til að sú skylda hvíli á öllum þeim einstaklingum, 18 ára og eldri, sem heimsækja gjaldskyld landsvæði að þeir hafi fengið útgefið gilt aðgangsskírteini. Hins vegar er greiðsluskylda til þess að greiða náttúru- og innviðagjald, líkt og það er skilgreint í frumvarpinu, takmörkuð við þá einstaklinga sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi.

Fjárhæð gjaldsins er almennt 4.500 kr. og veitir greiðsla þess rétt til aðgangsskírteinis sem gildir á gjaldskyldum svæðum í tólf mánuði frá útgáfudegi. Í því skyni að stuðla að jafnari dreifingu ferðamanna yfir árið og draga úr álagi á gjaldskyldum svæðum á háannatíma ferðaþjónustu er kveðið á um lækkað gjald að fjárhæð 3.000 kr. Greiðsla þess gjalds veitir rétt til aðgangsskírteinis sem gildir á gjaldskyldum svæðum á tímabilinu frá 1. nóvember til 31. maí árið eftir óháð því hvenær greiðsla fer fram. 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 þar sem ríkið hefur skýrt eignarhald. Slík afmörkun styður stjórnskipulegt gildi frumvarpsins enda byggir hún á skýrum lagaheimildum og forðast hugsanleg álitæfni um skerðingu réttinda einkaaðila eða sveitarfélaga. Á sama tíma leiðir afmörkunin til einfaldleika í stjórnsýslu og gerir ríkinu kleift að nýta þau stjórnþæki 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 útgáfu aðgangsskírteinis sem gestir skulu geta framvísað við heimsókn á slík svæði. Eftirlit með framvísun aðgangsskírteina verður framkvæmt með úrtaksskoðunum á gjaldskyldum svæðum. Einstaklingar sem hafa skattalega heimilisfesti hér á landi fá aðgangsskírteini útgefið án greiðslu náttúru- og innviðagjalds. Aðgangsskírteinið gildir sem aðgangsheimild að gjaldskyldum landsvæðum í tólf mánuði frá útgáfudegi. Einstaklingar sem ekki hafa skattalega heimilisfesti á Íslandi greiða náttúru- og innviðagjald og fá við greiðslu þess útgefið aðgangsskírteini. Gildistími aðgangsskírteinisins tekur mið af því tímabili sem greitt er fyrir.

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

Gert er ráð fyrir kostnaði vegna innleiðingar og kynningar á fyrirkomulaginu, einkum í aðdraganda gildistöku frumvarpsins og á fyrsta rekstrarári þess. Kynning verður bæði hluti af almenntri 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 gildir 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, m.ö.o. 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 veitt heimild til að útfæra nánar framkvæmd gjaldtökunnar í reglugerð, svo sem varðandi greiðslumáta, tæknilega útfærslu aðgangsskírteina og framkvæmd eftirlits, sbr. nánar 12. gr. frumvarpsins. Gjaldið hefur auk þess skýrt og lögumætt markmið, þ.e. að tryggja fjármagn til verndar náttúru landsins og til uppbyggingar þeirra innviða, hvort heldur ferðamannastaða 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. Hér að framan í greinargerðinni 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 þátt, ásamt almenningi, 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 þyngri 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 frumvarpið 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 hins vegar aðeins til einstaklinga 18 ára og eldri sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi. Sú afmörkun byggist á málefnalegum sjónarmiðum, enda hafa einstaklingar með skattalega heimilisfesti hér á landi þegar tekið þátt í fjármögnun náttúruverndar og opinberra innviða með skattgreiðslum sínum hér á landi, sbr. nánari umfjöllun í kafla 4.2. hér að neðan.

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 frumvarpið leggur til er takmörkuð við þrjá fjölsóttá ferðamannastaði í eigu ríkisins og byggir 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.

4.1.4. Almennaréttur

Almannaréttur felur í sér rétt almennings til frjálsra afnota af landi og landsgæðum, 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 ekki talið að ákvæði frumvarpsins brjóti gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar né 1. gr. 1. viðauka 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 stangist ekki á við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Í því skyni var m.a. aflað lögfræðilíts frá ADVEL lögmönnum ehf. Samkvæmt niðurstöðum álitsins er unnt að haga gjaldtöku þannig að gerður sé greinarmunur á íbúum eða þeim sem eiga skattalega heimilisfesti á Íslandi annars vegar og aðilum sem hafa búsetu í öðru EES ríki hins vegar, svo framarlega sem réttlættingarástæður EES-réttar eigi við og gætt sé meðalhófs. Sérstaklega er bent á það í álitinu að við útfærslu gjaldtökkunnar í framkvæmd þurfi að sýna fram á að álögur vegna gjaldtökkunnar dreifist jafnt á þessa tvo hópa þó svo að útfærsla gjaldtökkunnar kynni að vera mismunandi.

Aðgreining hópa eftir því hvort um er að ræða aðila sem eiga skattalega heimilisfesti á Íslandi eða aðila með skattalega heimilisfesti í öðru EES-ríki myndi teljast óbein mismunur. Slík mismunur telst brot gegn 4. gr. samningsins um almennt bann við mismunur 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 frumvarpið gerir ráð fyrir. Öðru máli kann hins vegar að gegna um það markmið gjaldtökkunnar að tryggja að þeir sem nýta náttúruauðlindir og innviði í eigu hins opinbera taki sanngjarnan þátt í þeim kostnaði sem af því hlýst.

Fyrirliggjandi dómaframkvæmd Evrópudómstólsins, sbr. einkum mál C-45/93, *Framkvæmdastjórnin gegn Spáni* og mál C-388/01, *Framkvæmdastjórnin gegn Ítalíu*, bendir til þess að svigrúm aðildarríkja til mismununar við gjaldtöku í þágu innlendra skattgreiðenda sé takmarkað. Í þessum efnum verður hins vegar að hafa í huga að mat á meðalhófi er atviksbundið og ræðst af aðstæðum hverju sinni. Ólíkt þeim málum sem komið hafa til kasta dómstólsins býr Ísland 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 hér tímabundið veldur. Líkt og að framan er rakið sýna fyrirliggjandi greiningar að þeir sem hafa skattalega heimilisfesti hér á landi standa undir hlutfallslega meiri kostnaði en nemur hlutdeild þeirra í nýtingu viðkomandi innviða og náttúruauðlinda. Með náttúru- og innviðagjaldinu er þannig leitast við að tryggja að þeir sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi, og hafa því ekki með sama hætti tekið þátt í fjármögnun þeirra málaflokka sem gjaldtakan lýtur að, greiði fyrir sína hlutdeild í nýtingu þeirra. Að teknu tilliti til þessa er talið að nægjanlega sterk rök séu fyrir hendi til að réttlæta þá aðgreiningu sem felst í frumvarpinu.

Þess skal getið að til þess að gæta samræmis í framkvæmd og eftirliti gagnvart aðilum með skattalega heimilisfesti hér á landi og þeim EES-borgurum sem þurfa að greiða náttúru- og innviðagjald gerir frumvarpið ráð fyrir því að báðir hópar þurfi að hafa gilt aðgangsskríteini áður en þeir heimsækja gjaldskyld landsvæði.

5. Samráð.

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

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 verðlagningu gjaldsins.

Starfshópur með fulltrúum atvinnuvegaráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins, forsætisráðuneytisins og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins vann sameiginlega að undirbúningi frumvarpsins. Jafnframt var haft samráð við þær stofnanir sem málið varðar, þar á meðal Ferðamálastofu, Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, Náttúruverndarstofnun, Skattinn, formann Þingvallanefndar og Þjóðgarðinn á Þingvöllum.

Atvinnuvegaráðuneytið hafði einnig samráð við Samtök ferðaþjónustunnar við vinnslu frumvarpsins. Við það samráð komu fram ábendingar Samtaka ferðaþjónustunnar annars vegar um umfang gjalddökkunar og hins vegar að gæta að árstíðarsveiflum sem brugðist var við.

Áformaskjöl vegna frumvarpsins hafa þegar verið kynnt innan ráðuneyta og farið hefur fram faglegt samráð þeirra á milli, einkum um skattaleg álitaefni, framkvæmd gjalddökkunar, innviðamál, náttúruvernd og önnur lagaleg álitaefni sem málið varðar. Með þessu er leitast við að tryggja samræmda og faglega nálgun við undirbúning frumvarpsins.

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 hér að framan.

Frumvarpið hefur einkum áhrif á þann hóp einstaklinga sem ekki eru með skattalega heimilisfesti á Íslandi og þurfa vegna þess að greiða náttúru- og innviðagjald. Fjárhæð gjaldsins er hins vegar hófleg og tekur mið af 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 gjalldskyld landsvæði. Sú skylda felur þó í sér óverulega kvöð, enda er um einfalda staðfestingu á aðgangsheimild að ræða.

Þar sem gjalddtakan beinist að einstaklingum er talið að frumvarpið hafi óveruleg áhrif á ferðaþjónustufyrirtæki. Byggir það fyrst og fremst á því að fjárhæð gjaldsins er hófleg og að gjalddtakan 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 6,7 milljörðum króna árlega. Áætlað er að rekstrarkostnaður verði um 350 milljónir króna, mestur fyrsta árið.

Innheimta bílastæðagjalda í Þjóðgarðinum á Þingvöllum nam um 350 milljóna króna 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 5 milljarðar á því ári.

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 skýrar 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.

Frumvarpið um náttúru- og innviðagjald beinist eingöngu að landsvæðum í eigu ríkisins og tekur ekki til svæða í eigu sveitarfélaga. Gjaldtakan 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. 9. gr. frumvarpsins. Gera má ráð fyrir því að vinnsla fari einkum fram í tengslum við annars vegar umsýslu með greiðslu náttúru- og innviðagjalds og útgáfu aðgangsskírteina og hins vegar eftirlit á vettvangi og innheimtu sekta. Nánari útfærsla á eðli vinnslunnar mun koma fram í reglugerð en að öðru leyti verður það í höndum Ferðamálastofu að meta hvaða upplýsinga þurfi að afla í tengslum við framkvæmd laganna. 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 1. gr. laganna er kveðið á um markmið laganna.

Öðru fremur er lagt til að með náttúru- og innviðagjaldi taki ferðamenn sanngjarna þátttöku í fjármögnun uppbyggingar og viðhalds innviða og ferðamannastaða. Að baki því markmiði 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 náttúruauðlindum og innviðum í eigu hins opinbera lagst á skattgreiðendur hérlandis. Með þeirri gjaldtöku á ferðamenn sem frumvarpið leggur til er leitast við að dreifa þeim kostnaði með sanngjarnari hætti.

Eins og orðalag ákvæðisins ber með sér er markmið gjaldtökunnar jafnframt að tryggja fjármögnun rannsókna í ferðaþjónustu. Slíkar rannsóknir stuðla að upplýstri ákvörðunartöku og stefnumótun á sviði ferðamála. Þekking á þolmörkum einstakra svæða, hegðunarmynstri ferðamanna, sem og á efnahagslegum og samfélagslegum áhrifum greinarinnar, gerir stjórnvöldum kleift að forgangsraða fjármagni þangað sem þörfin er brýnust hverju sinni.

Þá er markmið gjaldtökunnar jafnframt að tryggja fjármögnun til viðvarandi markaðssetningar Íslands sem áfangastaðar. Með því er einkum átt við markaðssetningu sem hefur það að markmiði að draga úr árstíðasveiflu hvers landshluta til að stuðla að hagkvæmari dreifingu ferðamanna um náttúru og innviði landsins alls. Slík markaðssetning þjónar því meginmarkmiði laganna að tryggja sjálfbæra nýtingu auðlinda og jafnræði og ábyrgð í ferðaþjónustu.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er kveðið á um hverjir þurfi að greiða náttúru- og innviðagjald. Ákvæðið vísar til tekjuskattslaga um skilgreiningu á skattalegri heimilisfesti. Ástæðan fyrir því að miðað er við skattalega heimilisfesti er sú að þeir einstaklingar sem hafa skattalega heimilisfesti 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 fyrirbyggjandi greiningar að þeir sem hafa skattalega heimilisfesti hér á landi standa undir hlutfallslega meiri kostnaði en nemur hlutdeild þeirra í nýtingu viðkomandi innviða og náttúruauðlinda. Með náttúru- og innviðagjaldinu er þannig leitast við að tryggja að þeir sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi, og hafa því ekki með sama hætti tekið þátt í fjármögnun þeirra málaflokka sem gjaldtakan lýtur að, greiði fyrir sína hlutdeild í nýtingu þeirra.

Samkvæmt 2. mgr. er greiðsla gjaldsins forsenda þess að einstaklingur sem ekki hefur skattalega heimilisfesti hér á landi fái útgefið aðgangsskírteini. Greiðsla gjaldsins veitir þannig aðgang að öllum gjaldskyldum ferðamannastöðum 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 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 fjárparfar sem leiðir af uppbyggingu og viðhaldi innviða á ferðamannastöðum og innviða og þjónustu sem ferðamenn nota um landið og hins vegar til þess að gjaldið hefði ekki neikvæð áhrif á samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar. Jafnframt var tekið mið af niðurstöðum rannsókna á greiðsluvilja ferðamanna. Könnun sem Íslandsstofa lét framkvæma snemma árs 2025 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. Miðgildi þeirrar fjárhæðar sem þeir sem hugðust heimsækja Ísland á næstu 12 mánuðum voru reiðubúnir að greiða nam 7.966 kr. Niðurstöðurnar benda til þess að þeir sem velja áfangastaði á borð við Ísland séu almennt reiðubúnari til að leggja sitt af mörkum til náttúruverndar og sjálfbærrar þróunar slíkra áfangastaða.

Greiðsluvilji reyndist jafnframt mestur meðal ferðamanna frá Bretlandi, Frakklandi, Svíþjóð og Bandaríkjunum. Ferðamenn frá Bretlandi, Frakklandi og Bandaríkjunum eru jafnframt meðal stærstu og mikilvægustu upprunamarkaða Íslands.

Að teknu tilliti til þessara niðurstaðna 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 gesta á Íslandi. Gjaldið er 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 aðgangsskrteini sem gildir að gjaldskyldum svæðum á tímabilinu 1. nóvember til og með 31. maí árið eftir. Aðgangsskrteini sem gefið er út á grundvelli lækkaðs gjalds gildir eingöngu innan þessa afmarkaða tímabils. Nái ætluð heimsókn einstaklings á gjaldskyld svæði yfir bæði tímabil lækkaðs gjalds og almenns gjalds (til að mynda frá 31. maí til 2. júní) ber einstaklingi að greiða almennt náttúru- og innviðagjald.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að fjárhæðir skv. 1. og 2. mgr. skuli taka breytingum 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs. Með þeim hætti er tryggt að fjárhæð gjaldsins haldi verðgildi sínu án þess að þörf sé á reglulegum lagabreytingum.

Í 4. 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. Ákvæðið felur því ekki í sér eynamerkingu tekna til einstakra verkefna. Við ráðstöfun fjármuna í fjárlögum er hins vegar gert ráð fyrir því að tekið verði mið af markmiðum laganna. Gert er ráð fyrir að fjármunir nýtist m.a. til fjármögnunar samnings við Íslandsstofu um markaðssetningu, samnings um fjármögnun rannsókna og annarra verkefna sem styðja við markmið laganna. Þá er gert ráð fyrir að hluti fjármuna verði varið til að mæta tekjuskerðingu þjóðgarðsins á Þingvöllum sem leiðir af afnámi heimildar til innheimtu almennra aðgangsgjalda samkvæmt frumvarpi þessu og til að tryggja áframhaldandi rekstur, viðhald og uppbyggingu þjóðgarðsins.

Um 4. gr.

Í greininni er fjallað um útgáfu, gildissvið og gildistíma aðgangsskírteina sem heimila för um gjaldskyld landsvæði.

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. 2. gr. eða hafa skattalega heimilisfesti hér á landi.

Samkvæmt 2. mgr. skulu aðgangsskírteini gefin út til einstaklinga sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi, hafi þeir greitt náttúru- og innviðagjald. Aðgangsskírteini skal jafnframt gefið út til einstaklinga, 18 ára og eldri, sem hafa skattalega heimilisfesti hér á landi í skilningi laga um tekjuskatt.

Í 3. mgr. er kveðið á um að gildistími aðgangsskírteina sé 12 mánuðir. Sem dæmi má nefna að ef greiðsla samkvæmt 1. mgr. 3. gr. er innt af hendi 1. janúar gildir aðgangsskírteinið til og með 31. desember þar á eftir. Þá er kveðið á um sérreglu um gildistíma aðgangsskírteina sem gefin eru út gegn lækkuðu náttúru- og innviðagjaldi, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. 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 næst á eftir, 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 þar á eftir. Greiði einstaklingur lækkað gjald 1. maí gildir aðgangsskírteinið frá þeim degi til og með 31. maí þar á eftir.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um það hvaða landsvæði teljast gjaldskyld samkvæmt lögnum. Um nánari umfjöllun vísast til kafla 2.4. Þó skal tekið fram að með komu á gjaldskyld svæði í skilningi 1. mgr. er ekki átt við þau tilvik þar sem einstaklingar fara þar um á umferðarvegum án þess að nema staðar. Til að gæta að skýrleika um afmörkun þeirra gjaldskyldu landsvæða sem mælt er fyrir um í greininni er í fylgiskjali við löginn að finna afmörkun svæðanna með hnítum ásamt korti af svæðunum.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar 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 með öruggum og samræmdum hætti að greiðsla náttúru- og innviðagjalds hafi verið innt af hendi.

Gert er ráð fyrir því að Ferðamálastofa hafi eftirlit með því að farið sé að ákvæðum laganna og annist álagningu sekta og innheimtu á vettvangi. Ráðherra hefur þó samkvæmt 2. mgr. heimild til þess að ákveða að Ferðamálastofa feli öðrum aðilum að annast lögbundið eftirlit samkvæmt 7. gr. með samningi. 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 nr. 30/2018, um Matvælastofnun. Það er hins vegar öðruvísi að því leyti að gert er ráð fyrir því að heimilt sé að fela einkaaðilum að leggja á og innheimta stjórnvaldssektir, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Ástæðan fyrir því að þetta er lagt til er einkum sú að eðli eftirlitsins m.t.t. 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. 8. gr. frumvarpsins. Þá renna sektirnar í ríkissjóð en ekki til einkaaðilans. Er gert ráð fyrir því að ráðherra setji nánari fyrirmæli í reglugerð um efni samninga við viðkomandi aðila, þ.m.t. þær kröfur sem gera skuli til aðila sem fara með eftirlit fyrir hönd Ferðamálastofu, sbr. 12. gr. frumvarpsins.

Um 7. 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 aðgangsskrteinis og annarra nauðsynlegra gagna til þess að annars vegar ganga úr skugga um að viðkomandi sé réttmætur handhafi skirteinisins 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 aðgangsskrteini á vettvangi til þess að sannreyna að skirteini hafi verið gefið út á nafn þeirra. Þetta getur t.d. átt við ef útprentað aðgangsskrteini glatast meðan á heimsókn stendur eða ef símtækið sem aðgangsskrteinið er geymt í verður rafmagnslaust.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. er 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 aðgangsskrteini. Með það fyrir augum að sekt hafi nægjanleg varnaðaráhrif er fjárhæð hennar ákveðin 60.000 kr. Hins vegar 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. greinarinnar. Þannig er réttaröryggi aðila tryggt, hvort sem hann kys að greiða sekt á vettvangi eða ekki.

Í 2. mgr. eru settar fram lágmarkskröfur til forms og efnis sektarákvarðana samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. Þá er tekið fram að ákvæði stjórnsýslulaga um andmælarétt gildi ekki um ákvarðanir samkvæmt 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 aðgangsskrteini. Geti hann ekki framvísað því á vettvangi af afsakanlegum ástæðum er jafnframt gert ráð fyrir því að eftirlitsaðilar geti flett upp í skrá yfir gild aðgangsskrteini til að staðreyna hvort skirteini hafi verið gefið út í hans nafni. 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 hins vegar sem fyrr segir sá möguleiki fyrir hendi að óska eftir endurupptöku máls eða leggja fram stjórnsýslukæru.

Í 3. mgr. er fjallað um innheimtu sekta samkvæmt 1. 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 gert ráð fyrir því að Ferðamálastofa geti felld niður sekt ef afsakanlegar ástæður búa að baki því að einstaklingur gat ekki framvísað aðgangsskírteini. Með því er einkum átt við tilvik þar sem brotið verður rakið til aðstæðna sem einstaklingi verður ekki um kennt, t.d. bilunar í kerfum Ferðamálastofu eða rangrar eða villandi upplýsingagjafar af hálfu stjórnvalda.

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 9. gr.

Í greininni er kveðið á um heimild Ferðamálastofu og þeirra aðila sem sinna eftirliti fyrir hönd hennar til vinnslu persónuupplýsinga. Þá er áréttað að vinnslan skuli ávallt uppfylla skilyrði persónuverndarlaga. Í því felst m.a. að gæta þarf að þeim meginreglum um vinnslu persónuupplýsinga um lögmæta, sanngjarna og gagnsæja vinnslu og öryggi persónuupplýsinga.

Um 10. gr.

Greinin kveður á um skyldu Ferðamálastofu til að birta reglulega tölulegar samantektir um greiðslu og notkun náttúru- og innviðagjalds. Tilgangurinn er að tryggja gagnsæi og að veita stjórnvöldum og almenningi yfirsýn yfir umfang gjalddökunnar.

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

Um 11. 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, s.s. fyrir að leggja bifreið, aðgang að hreinlætisaðstöðu og notkun göngustíga. Ákvæðinu er þó ekki ætlað að taka til aðgangsgjalda á t.a.m. aðliggjandi landsvæðum sem eru í eigu eða umsjón einkaaðila, enda séu þau utan afmörkunar þeirra landsvæða sem lögin taka til.

Ákvæðið takmarkar hins vegar 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 12. gr.

Greinin veitir ráðherra almenna reglugerðarheimild til að útfæra nánar framkvæmd laganna. Í upptalningunni eru nefnd atriði sem krefjast nánari útfærslu, svo sem tæknileg útfærsla aðgangsskírteina, greiðslumátar, eftirlit og viðurlög, kynning og fræðsla.

Um 13. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku laganna. Lagt er til að þau 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 gjaldtökkunnar 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 14. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 2. mgr. 117. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Í ljósi þess að gjaldskylda afmarkast við skattalega heimilisfesti er nauðsynlegt að Ferðamálastofa geti fengið nauðsynlegar upplýsingar frá skattfyrvöldum til að staðreyna hvort einstaklingur hafi skattalega heimilisfesti hér á landi.