

Umsögn um drög að frumvarpi til laga um náttúru- og innviðagjald

Mál nr. S-180/2026

Viðtakandi: Atvinnuvegaráðuneytið, skrifstofa auðlinda

Sendandi: Arctic Adventures hf.

Reykjavík, 7. október 2026

Afstaða:

Arctic Adventures hf. leggst alfarið gegn samþykkt frumvarps um náttúru- og innviðagjald í núverandi mynd.

1. Náttúru- og innviðagjald mun leiða til þess að verð á skipulögðum dagsferðum um Gullna hringinn muni hækka um allt að 40% og hafa verulega skaðleg áhrif á rekstrarumhverfi fyrirtækja í ferðapjónustu.
2. Gjaldið samsvarar skattlagningu upp á 100 til 150% af framlegð rekstraraðila af skipulögðum ferðum á gullna hringnum.
3. Náttúru- og innviðagjald skapar ósanngjarna tvísköttun á ferðamenn sem vilja kafa eða snorkla í Silfru á Þingvöllum.
4. Ferðapjónustan er stærsta útflutningsgrein Íslands og skilar umtalsverðum skatttekjum til hins opinbera. Stjórnvöld hafa hingað til kosið að nýta ekki skatttekjurnar í nauðsynlega innviðauppbyggingu.
5. Náttúru- og innviðagjald er umtalsvert hærra en gjöld í samanburðarlöndum og getur leitt til fækkunar erlendra ferðamanna með töluverðum áhrifum á skatttekjur ríkissjóðs.
6. Loks er fyrirhugað eftirlitskerfi óhagkvæmt og dýrt og til þess fallið að skaða orðspor Íslands sem áfangastaðar. Félagið hvetur stjórnvöld til að falla frá áformunum og leita fremur vægari og skilvirkari leiða sem geta skilað sambærilegum niðurstöðum fyrir Ríkissjóð.

Um Arctic Adventures:

Arctic Adventures er leiðandi ferðapjónustufyrirtæki á Íslandi sem þjónustar árlega um 1,6 milljónir gesta. Hjá félaginu starfa rúmlega 400 manns um allt land og skattspor félagsins árið 2025 var 2,2 milljarðar króna. Félagið hefur víðtæka rekstrarreynslu af alþjóðlegri sölu, verðlagningu og þeirri

upplifun sem erlendir ferðamenn sækjast eftir hér á landi auk þess að vera einn af stærri rekstraraðilum áfangastaða hér á landi, en félagið rekur m.a. áfangastaðina Kerið og Fjaðrárgljúfur.

1. Náttúru- og innviðagjald mun leiða til verulegrar verðhækkunar á skipulögðum ferðum um Gullna hringinn og leiðir til margvíslegra vandamála fyrir ferðamenn og viðskiptavinum þeirra

Skipulögð dagsferð um Gullna hringinn er ein vinsælasta afþreying sem erlendir ferðamenn kaupa þegar þeir heimsækja Ísland.

- Hefðbundin skipulögð dagsferð um Gullna hringinn kostar á bilinu 11 til 14 þúsund krónur og mun hækka um allt að 40% ef drög að frumvarpi verður samþykkt í óbreyttri mynd.
- Slík verðhækkun skerðir verulega samkeppnishæfni landsins sem hefur misst markaðshlutdeild til samkeppnisaðila á norðurslóðum og kemur í veg fyrir eðlilegan fyrirsjáanleika í sölu og samningagerð við erlendar ferðaskrifstofur.
- Fyrirsjáanleiki í rekstrarumhverfi er afar mikilvægur í ferðaþjónustu þar sem ferðaþjónustufyrirtæki hafa þegar selt stóran hluta af ferðum fyrir sumarið 2027. Það er því óásættanlegt að ríkið ætli að innleiða slíkt gjald með svo stuttum fyrirvara og eðlilegt að gildistöku frumvarpsins verði seinkað til 2028, verði frumvarpinu haldið til streitu.
- Frumvarpið gerir ráð fyrir að ferðaþjónustufyrirtæki geti keypt skírteini fyrir viðskiptavinum en útfærslan er alfarið látin eftir í reglugerð. Draga má í efa getu Ferðamálastofu til að hafa halda úti skilvirku eftirliti og því líklegt að þeir aðilar sem sleppa því að greiða gjaldið fái þannig samkeppnislegt forskot, ekki síst erlendir og leyfislausir ferðaþjónustuaðilar sem hingað koma með hóp af ferðamönnum.
- Útfærsla innheimtu gjaldsins er óskýr og leggur aukna umsýslu á ferðaþjónustufyrirtæki. Ekki liggur fyrir hvernig fyrirtæki eiga að vita hvort ferðamaður hafi þegar keypt náttúrupassa þegar ferð eða pakki er bókaður. Sami ferðamaður getur keypt fleiri en eina ferð á staði þar sem gjaldið er innheimt. Þurfa ferðaþjónustufyrirtæki þá að sannreyna hvort viðkomandi sé með gildan náttúrupassa og, ef ekki, selja hann sem viðbótarvöru í bókunarferlinu. Slík framkvæmd getur skapað verulegt flækjustig og aukið bæði kostnað og vinnu ferðaþjónustufyrirtækja.
- Frumvarpið felur í sér grófa mismunun á milli ferðaþjónustufyrirtækja eftir því hvar þau starfa á landinu og skekkir samkeppnisstöðu fyrirtækja á suðvestuhorninu gagnvart

fyrirtækjum sem starfa í öðrum landshlutum. Slík mismunun stríðir gegn grundvallarreglum um heilbrigða samkeppni.

- Verði slíkri gjaldtöku haldið til streitu er eðlilegt að ferðapjónustuaðilum gefist kostur á umtalsverðum magnafslætti, enda munu fyrirtækin innheimta gjaldið fyrir ríkissjóð og óhjákvæmilegt er að þau muni líka þurfa sjá um stóran hluta kynningar og markaðssetningar á náttúrupassanum.

2. Tvísköttun og gjaldtaka í Silfru úr takti við innviðauppbýggingu

Félagið gerir alvarlegar athugasemdir við ósanngjarna tvísköttun sem mun skapast við Silfru á Þingvöllum. Frumvarpið kveður á um afnám almennra aðgangsgjalda (s.s. bílastæðagjalda) á gjaldskyldum svæðum, en í 11. gr. og greinargerð kemur skýrt fram að ákvæðið skerði **ekki** heimildir Þingvallanefndar til að innheimta gjöld fyrir „sérstaka þjónustu“, þ.m.t. fyrir aðgang að Silfru. Samkvæmt 7. gr. laga nr. 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum og reglugerð nr. 255/1995 hefur Þingvallanefnd heimild til að innheimta sérstök gestagjöld fyrir köfun í Silfru

- Ferðapjónustufyrirtæki greiða nú þegar 1.500 krónur í sérstök gestagjald fyrir hvern gest sem kafar eða snorklar í Silfru. Sérstaka gestagjaldið skilar Þjóðgarðinum um 90 m.kr. í tekjur á ári¹.
- Innviðir og aðstaða við Silfru eru í dag mjög takmörkuð og hafa alls ekki haldið í við þá gjaldtöku sem þar er stunduð.
- Að leggja nýtt 4.500 kr. aðgangsgjald ofan á núverandi farþegagjöld felur í sér **skaðlega tvísköttun** án þess að nokkur trygging sé fyrir því að öryggi ferðamanna verði bætt og fjármunum varið í að bæta takmarkaða aðstöðu á svæðinu. Slík gjaldtaka brýtur auk þess í bága við meðalhóf enda er gjaldtakan þá orðin úr öllu takti við þann raunverulega kostnað sem hlýst af innviðauppbýggingu fyrir viðkomandi ferðamenn.
- Hætt er við að sérstakt gestagjald verði hækkað til að vega upp á móti töpuðum tekjum Þjóðgarðsins af bílastæðagjöldum, en í frumvarpi til fjárlaga 2027 er ekki gert ráð fyrir auknum fjárheimildum til Þjóðgarðsins á Þingvöllum.

3. Framlag íslenskrar ferðapjónustu til hins opinbera

¹ Þjóðgarðurinn áætlað að gestir í Silfru hafi verið um 60.000 árið 2025

Arctic Adventures mótmælir harðlega þeirri fullyrðingu greinargerðarinnar að ferðamenn taki ekki sanngjarnan þátt í fjármögnun innviða og náttúruverndar.

- Íslensk ferðaþjónusta skilaði um 185 milljörðum króna árið 2024 í skatttekjur til hins opinbera², auk þess er íslensk ferðaþjónusta stærsta útflutningsgrein Íslands með um 623 milljarða króna í útflutningstekjur árið 2024.
- Forgangsörðun er á valdi ríkisins en ekki ferðaþjónustunnar. Ef innviðir eru vanfjármagnaðir er það ekki vegna þess að ferðaþjónustan skili ekki fjármagni heldur vegna þess að stjórnvöld hafa kosið að nýta þessa gríðarlegu skatttekjustofna í aðra málaflokka í stað nauðsynlegrar innviðauppbýggingar.
- Í kafla 2.8 greinargerðarinnar er viðurkennt að markmið gjaldsins skarist við markmið laga um gistináttaskatt, sem frá upphafi var ætlað að fjármagna uppbyggingu fjölsótttra ferðamannastaða. Áður en nýr skattstofn er búinn til ætti að tryggja að núverandi gjöld renni til þeirra verkefna sem þeim var ætlað.
- Frumvarpið gengur þvert á þá lögfestu stefnu stjórnvalda að landsvæði sem njóta opinbers fjármagns skuli vera opin almenningi endurgjaldslaust. Samkvæmt 5. mgr. 1. gr. laga nr. 75/2011 um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og 9. gr. laga nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum skulu ferðamannastaðir sem njóta greiðsluþátttöku úr ríkissjóði á þessum grundvelli vera opnir gjaldfrjálsri umferð almennings. Aðgangsskírteini að helstu ferðamannastöðum landsins stríðir gegn þessum lögum sem og almannarétti samkvæmt lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd.

4. Yfirlýstur greiðsluvilji til náttúru- og innviðagjalds og víti til varnaðar

- Arctic Adventures bendir á að það er vel þekkt að yfirlýstur greiðsluvilji í spurningakönnun endurspegli ekki raunverulega kauphegðun. Þá getur almennur greiðsluvilji í viðhorfskönnun ekki réttlætt upptöku skatts sem brýtur gegn alþjóðlegum skuldbindingum og EES-rétti.

Félagið hefur einnig áhyggjur á að óhófleg skattlagning muni hafa neikvæð áhrif á íslenska ferðaþjónustu.

- Til rökstuðnings fyrir fjárhæð náttúru- og innviðagjalds er vísað í könnun Íslandsstofu um greiðsluvilja sem sýndi umtalsverðan greiðsluvilja í spurningakönnun. Ísland er í gríðarlegri

² <https://saf.is/wp-content/uploads/2026/02/Skyrsla-Skattaleg-ahrif-ferdathjonustu-2024-lokaeintak.pdf>

samkeppni við nágrannaþjóðir um ferðamenn og eins og kemur fram í greinargerðinni verður ný gjaldtaka mun hærri og flóknari í samanburði við önnur lönd.

- Arctic Adventures hefur áhyggjur á að rekstrarkostnaður sem felst í mönnum vettvangseftirliti, þróun og viðhaldi hugbúnaðar og samninga við einkaaðila um eftirlit og innheimtu sé verulega vanmetinn og gjaldið muni því ekki skila tilætluðum árangri.
- Félagið varar eindregið við því að stjórnvöld falli í sömu gildru og þegar innviðagjald var lagt á skemmtiferðaskip með lögum nr. 140/2024 um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.). Líkt og fram kemur í nefndaráliti með breytingartillögu (þskj. 510, 2. mál, 157. þing 2025–2026) olli sú ofsköttun stórfelldri fækkun á komum skipa og dró máttinn úr ferðaþjónustu á landsbyggðinni.
- Skyndilegar og vanhugsaðar álögur geti leitt til tapaðrar tekna. Nýlegt dæmi um innviðagjald á skemmtiferðaskip leiddi til afbókana, breyttra siglingaáætlana og verulegs tekjutaps fyrir hafnir og þjónustuaðila á landsbyggðinni. Að beita sömu aðferð á dagsferðir á Suðurlandi mun hafa sambærileg áhrif og veikja samkeppnisstöðu Íslands sem áfangastaðar.
- Í frumvarpinu er vísað sérstaklega til daggjaldsins í Feneyjum. Reynsla Feneyja af 5 evru passanum skapaði gríðarlegan eftirlits- og innheimtukostnað sem át upp ábatann, og olli óánægju meðal ferðamanna og heimamanna sem þurftu reglulega að sýna fram á búsetu sína á svæðinu. Þarna var reyndar um mun lægri fjárhæð að ræða en lagt er til í frumvarpinu eða 1/6 af þeirri fjárhæð. Reynsla annarra landa sýnir að bein aðgangsgjöld leysa ekki vandamál tengd álagi, heldur skapa þau neikvæða ímynd og skaða atvinnugreinina í heild án þess að raunveruleg álagsstýring náist.
- Í 2. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að gjaldskylda taki einungis til þeirra sem ekki hafa skattalega heimilisfesti hér á landi. Þessi aðgreining felur í sér óbeina mismunun á grundvelli ríkisfangs, þar sem hún bitnar að stærstum hluta á erlendum ferðamönnum. Í greinargerð frumvarpsins er reynt að réttlæta þetta með því að innlendir aðilar greiði þegar skatta til samfélagsins. Þessi röksemdafærsla stenst ekki kröfur EES-réttar. Evrópuðómstóllinn hefur tekið nákvæmlega sams konar röksemdir til skoðunar og hafnað þeim.
- **Í máli C-388/01** (Framkvæmdastjórnin gegn Ítalíu) komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að Ítalía hefði brotið gegn reglum ESB með því að veita Ítölum og heimamönnum ókeypiss eða ódýrari aðgang að söfnum og menningarstöðum og mismunað þannig ferðamönnum frá aðildarríkjum ESB. Slíkan mun mátti hvorki réttlæta með rekstrarkostnaði né því að heimamenn greiddu skatta.

- **Sambærileg niðurstaða fékkst í máli C-45/93** (Framkvæmdastjórnin gegn Spáni), þar sem staðfest var að ferðamenn njóta verndar þjónustufrelsisákvæða og eiga rétt á að njóta þjónustu á sömu kjörum og landsmenn.
- **EFTA-dómstóllinn hefur sömuleiðis staðfest í dómi E-11/22** að hærri skattlagning á erlenda aðila sem ekki eiga heimilisfesti í ríkinu feli í sér óbeina mismunun sem brjóti í bága við EES-samninginn. Þá komst EFTA-dómstóllinn að því í dómi E-1/03 að hærri skattlagning á farþega í millilandaflugi en innanlandsflugi fæli í sér óheimila takmörkun á þjónustufrelsi sem ekki yrði réttlætt með almennum vísunum í almannahagsmuni.
- Af þessu er ljóst að frumvarpið brýtur gegn 4. gr. og 36. gr. EES-samningsins, sem hefur lagagildi hér á landi samkvæmt lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið.
- Framkvæmd fyrirhugaðs innviðagjalds mun því skv. þessu að öllum líkindum skapa réttaróvissu og kalla á kærumál gagnvart íslenska ríkinu. Slíkt mun setja framkvæmdina í uppnám og draga enn frekar úr fyrirsjáanleika í rekstri.

VII. Óhagkvæmt eftirlitskerfi

- Fyrirhugað eftirlitskerfi, þar sem Ferðamálastofu eða einkaaðilum á hennar vegum (skv. 6. gr. frumvarpsins) er falið að ganga um og sekta ferðamenn er óhagkvæmt, dýrt og andstætt meginreglum stjórnsýsluréttarins.
- Í 8. gr. frumvarpsins er beinlínis kveðið á um að andmælaréttur samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gildi ekki um þessar stjórnvaldsákvæðanir. Sú tilhögun að svipta borgara og erlenda gesti grundvallarréttindum til andmæla áður en íþyngjandi stjórnvaldssekt er lögð á grefur undan réttaröryggi. Þá samræmist það illa lögbundnu hlutverki Ferðamálastofu skv. lögum nr. 96/2018 um Ferðamálastofu að reka slíkt eftirlitskerfi á vettvangi.

Niðurstaða

Verði frumvarpið að lögum mun það hækka verð á hefðbundnum dagsferðum um Gullna hringinn um allt að 40%, skapa ósanngjarna tvísköttun við Silfru, skaða upplifun ferðamanna og fela í sér dýrt og flókið eftirlitskerfi sem gengur þvert gegn ímynd Íslands um víðerni og frjálsan aðgang.

Miðað við skattspor ferðaþjónustunnar má áætla að bein áhrif, ef ferðamönnum fækkar um 3,6% vegna skertrar samkeppnishæfni, gætu verið um 4,6 milljörðum króna lægri skatttekjur hjá hinu opinbera á ársgrundvelli

Arctic Adventures hf. leggur því eindregið til að **frumvarpinu verði hafnað í núverandi mynd eða því breytt verulega þannig að leitað verði leiða til að innheimta slíkt gjald með einfaldari og skilvirkari hætti** í samráði við atvinnugreinina.

Arctic Adventures er opið fyrir samtali um hvernig ríkið geti náð markmiðum sínum og er reiðubúið til frekara samráðs við ráðuneytið og Alþingi.

Virðingarfyllst,

F.h. Arctic Adventures hf.

Ásgeir Baldurs, forstjóri