



Umsögn sveitarstjórnar Bláskógabyggðar um frumvarp til laga um náttúru- og innviðagjald.

Eftirfarandi er umsögn sveitarstjórnar Bláskógabyggðar um drög að frumvarpi atvinnuvegaráðherra til laga um náttúru- og innviðagjald, mál í Samráðsgátt stjórnvalda nr. S-180/2026.

Almennt:

Sveitarstjórn Bláskógabyggðar leggst ekki gegn aukinni þátttöku ferðamanna í kostnaði við viðhald og uppbyggingu ferðamannastaða. Útfæra þarf gjaldtökuna með betri hætti en lagt er til í frumvarpsdrögunum, huga að fjárhæðum og því hvað er innifalið og ekki takmarka hana landfæðilega eins og tillagan gerir ráð fyrir. Þeir þrír ferðamannastaðir sem gjaldtakan beinist að eru allir í einu sveitarfélagi, Bláskógabyggð. Afar sérstakt er að velja þrjá áfangastaði sem allir eru á svo afmörkuðu landsvæði sem raun ber vitni. Áform um gjaldtöku munu þó hafa mun víðtækari áhrif.

Á landsvísu: Hætt er við því að stöðug aukning á álögum hér á landi geri það að verkum að ferðamenn velji að ferðast frekar til annarra landa. Meðal helstu samkeppnissvæða Íslands á ferðamannamarkaði eru Noregur og Finnland. Neikvæð áhrif fyrir ferðapjónustu á Íslandi geta orðið talsverð, velji ferðamenn að fara frekar á aðra staði á norðurslóðum, að ógleymdum áhrifum á tekjur ríkissjóðs.

Á Suðurlandi: Aðgerðinni er beint gegn Suðurlandi, þar sem uppbygging og fjárfesting í innviðum ferðapjónustu hefur verið hvað mest á landsbyggðinni, svo sem í gistingu og afþreyingu. Fækkun ferðamanna á Suðurlandi setur ferðapjónustuna á svæðinu í uppnám. Suðurland er í samkeppni við önnur svæði á Íslandi, ekki síst höfuðborgarsvæðið.

Innan Bláskógabyggðar: Aðgerðin mun hafa mikil áhrif í Bláskógabyggð og nágrannasveitarfélögum, bæði á rekstur einstaka fyrirtækja, á vilja og getu til að fjárfesta og á íbúapróun og tekjur sveitarfélagsins, þar sem störfum mun fækka. Allir áfangastaðir ferðamanna við Gullna hringinn, sem eru í dag mun fleiri en þeir þrír sem eru í eigu ríkisins, munu verða fyrir miklum áhrifum, fækki þeim ferðamönnum sem fara Gullna hringinn.

Ein af áherslum frumvarpsins snýr að því að dreifa ferðamönnum víðar um landið. Eins og þeir sem þekkja sem hafa komið að stefnumörkun í ferðapjónustu þá fæst dreifing ferðamanna með því að búa til segla og fjölga stöðum þar sem ferðamenn kjósa að stoppa og dvelja lengur, eins og hefur verið gert á Suðurlandi og ekki síst við Gullna hringinn. Það er kolröng nálgun að ætla að dreifa ferðamönnum með þeim hætti að fæla þá frá helstu náttúruperlum landsins. Þá verður það einnig að vera raunhæft að önnur svæði séu tilbúin að taka við þeim ferðamönnum sem munu vilja skoða önnur svæði á Íslandi og til þess

þarf uppbygging að eiga sér stað og ekki síst þjónusta á vegum ríkisins, svo sem vetrarþjónusta á vegum, löggæsla og sjúkraflutningar.

Áformin sem birtast í lagasetningunni eru ekki í neinu samræmi við þá vinnu sem Gullna hrings svæðið hefur tekið þátt í með ríkinu um að efla þessa staði, svo sem í gegnum verkefni um fyrirmyndaráfangastaði (Vörður), sem allir staðirnir þrír tóku þátt í. Það verkefni snérist einnig um aðgangsstýringar og var þar áhersla á að slíkri stýringu mætti ná með bílastæðagjöldum.

Af hálfu Bláskógabyggðar er mótmælt þeirri mismunun og röskun á samkeppnisstöðu sem fyrirtæki á svæðinu verða fyrir vegna gjaldtökunnar, umfram önnur fyrirtæki í sama geira á öðrum landssvæðum. Þá er sérstaklega áréttað að það tekjumódel sem Þingvallapjóðgarður hefur unnið eftir hefur virkað vel og gert þjóðgarðinum kleift að standa undir því álagi og kostnaði sem fylgir þeim fjölda ferðamanna sem sækja staðinn heim. Það má teljast afar undarlegt að til standi að raska því módeli.

Sértæk gjaldtaka af hálfu ríkisins sem beinist að fáum stöðum á litlu landsvæði kann ekki góðri lukku að stýra. Mun eðlilegra væri að láta passan ná til allra ferðamannastaða ríkisins á landinu. Slíkt hefði í för með sér jákvæðari upplifun (meira innifalið) og hvata til að heimsækja fleiri staði. Á fundi með ráðherra ferðamála sem haldinn var á Suðurlandi í lok september kom fram að upphaflegar hugmyndir hefðu snúið að mun fleiri áfangastöðum en þeim þremur sem frumvarpið tekur til. Helstu áfangastaðir ferðamanna á Suðurströndinni eru ýmist í einkaeigu eða eigu sveitarfélaga, með Skaftafell og Jökulsárlónið sem undantekningu. Fleiri áfangastaðir í eigu ríkisins eru í öðrum landshlutum. Önnur leið væri að allir ferðamenn greiði hóflegt gjald við komu eða brottför sem nýta mætti til innviðaupbyggingar og viðhalds. Sú gjaldtaka sem áformuð er verður að teljast flókin og kostaðarsamt að framfylgja innheimtu og eftirliti. Gagnrýnt er að aðrir kostir hafi ekki verið skoðaðir og metnir.

Bláskógabyggð telur einnig gagnrýnivert að ekkert samráð var haft við hagaðila á svæðinu og er það ekki í anda góðra stjórnsýsluhátta. Þá hefur ekki verið unnin nein greining á fjárhagslegum áhrifum gjaldtökunnar á ferðaþjónustuna á svæðinu. Betra er að reikna dæmið til enda áður en stokkið er til og tilviljanakenndri gjaldtöku komið á. Andmælt er þeirri fullyrðingu sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu um áhrifamat á sveitarfélög, að óbein áhrif verði eingöngu jákvæð á ferðaþjónustu og atvinnulíf í viðkomandi sveitarfélögum. Áhrifin geta allt eins orðið neikvæð, bæði hvað varðar tekjustofna sveitarfélaga, svo sem fasteignaskatt, vegna minni uppbyggingar, og útsvar, vegna minni atvinnu og mögulegrar fækkunar íbúa.

Bláskógabyggð kallar eftir samtali við ríkisvaldið um gjaldtöku á ferðamannastöðum og útfærslu þess.

Athugasemdir við einstakar greinar:

1. gr. Markmið laganna

Ná má settu markmiði laganna með öðrum og almennari hætti, sem beinist ekki gegn fáum áfangastöðum á afmörkuðu landsvæði, svo sem með því að útfæra passann fyrir alla áfangastaði í eigu ríkisins. Tekið er undir að ferðamenn taki aukinn þátt í kostnaði, en ótækt er að gjaldtakan sé afmörkuð með þeim hætti sem lagt er til.

2. gr. Gjaldskylda

Ekki er fullvíst að gjaldtakan standist jafnræðisreglur EES-réttar. Dæmi sem vísað er til í greinargerð með frumvarpni (kafla 4.2) benda þvert á móti til þess að svigrúm aðildarríkja til mismununar við gjaldtöku í þágu innlendra skattgreiðenda sé takmarkað. Leitast er í greinargerðinni við að rökstyðja að önnur sjónarmið eigi við um Ísland, en ekki hefur reynt á þá túlkun.

3. gr. Fjárhæð náttúru- og innviðagjalds

Gæta þarf hófs við verðlagningu og verður að telja að svo hátt gjald sem hér er lagt til, fyrir aðgang að einungis þremur áfangastöðum, sé umfram það sem ferðamenn eru tilbúnir að greiða. Það muni leiða til þess að þeir velji að fara á önnur svæði en þau sem gjaldtakan beinist að, eða sleppa að nýta sér þjónustu eða kaupa vörur eða veitingar á þeim stöðum sem byggst hafa upp á svæðinu sem gjaldtakan beinist að.

Í ljósi þess að ekki er um markaðan tekjustofn að ræða er engin trygging fyrir því að gjaldið fari í þá þætti sem tiltekið er í markmiðsákvæði að þeir eigi að renna til. Þess sjást t.d. engin merki í fjárlagafrumvarpinu að tekjunum, sem byrja að falla til á árinu 2027, verði varið til neinna þátta sem varða viðhald eða uppbyggingu ferðamannastaða. Þá er dregið úr fjármagni til viðhalds og framkvæmda í samgöngumálum, sem er sá þáttur sem einna brýnast er að fjármagnið renni til, enda er vegakerfið á Gullna hringssvæðinu fjölsóttasti ferðamannastaður á Íslandi. Sem dæmi má nefna að umferðarþyngsta einbreiða brú landsins er á milli Gullfoss og Geysis.

Þá er ekki að sjá að fullnægjandi rannsókn hafi verið gerð á svokölluðum greiðsluvilja ferðamanna. Ísland er nú þegar dýr áfangastaður heim að sækja. Hugmyndir stjórnvalda um mikinn greiðsluvilja stangast á við upplifun þeirra sem sinna þjónustu við fjölsóttu ferðamannastaði, þar sem dæmi eru um að gestir snúi frá vegna 1.000 kr. bílastæðagjalds. Ekki hafa verið lögð fram gögn sem sanna þennan greiðsluvilja ferðamanna almennt.

4. gr. Aðgangsskírteini og framkvæmd

Fundið er að því að framkvæmd við innheimtu og eftirlit verður flókin og kostnaðarsöm. Betra væri að koma á einfaldara og almennara kerfi og tryggja þar með að fjármagn fari ekki að verulegu leyti í sjálft kerfið.

5. gr. Gjaldskyld landsvæði

Mótmælt er harðlega þeirri mismunun og röskun á samkeppnisstöðu sem fylgir vali þeirra staða sem gjaldskyldir verða. Á liðnum árum hafa byggst upp fjölmargir staðir við Gullna hringinn sem þjónusta ferðamenn, bæta þannig upplifun þeirra og stuðla að því að tekjur af ferðamönnum verði eftir í nærsamfélaginu. Að verulegu leyti er um að ræða lítil fjölskyldufyrirtæki, sem hafa vaxið og dafnað fyrir elju og vinnusemi eigenda, á árum áður með ótraustan rekstur þar sem ferðapjónustan var ekki heilsársatvinnugrein.

Vísað er til þess sem segir í almenna hluta umsagnarinnar hér að framan um neikvæð áhrif á ferðapjónustu í nærsamfélaginu, einkum í Bláskógabyggð, en einnig á Suðurlandi öllu.

Þá verður að telja það afar slæma hugmynd að eyðileggja það tekjumódel sem þjóðgarðurinn á Þingvöllum hefur náð að byggja upp á sl árum. Þjóðgarðurinn hefur, með hóflegu bílastæðagjaldi, náð að fjármagna umtalsverðan hluta rekstrar með sértekjum. Hafa verður í huga að sérstaða Þingvalla kallar á mjög kostnaðarsamar lausnir, svo sem hvað varðar vatnsvernd og þær kvaðir sem eru á meðferð skólps í þjóðgarðinum. Sá kostnaður fylgist algerlega að við fjölda ferðamanna sem staðinn sækja. Óljós ákvæði um að þjóðgarðinum verði bætt tekjutapið geta engan veginn talist trygging fyrir því að þjóðgarðurinn verði eins settur eftir lagasetninguna og hann er nú. Allir þekkja árlegar hagræðingarkröfur í ríkisrekstri og raunlækkun framlaga. Mikilvægt er að þjóðgarðurinn haldi sínum möguleikum til öflunar sértekna.

Við Gullfoss og Geysi hafa einkaaðilar byggt upp alla þjónustu sem þar er í boðið fyrir ferðamenn. Þar má nefna bílastæði, salerni, hleðslustöðvar, veitingasölu, minjagripasölu og annað sem ferðamenn þarfnast. Ríkið hefur ekki lagt neitt fjármagn til þeirrar uppbyggingar. Ríkið gat ekki einu sinni haldið úti rekstri Sigríðarstofu við Gullfoss, þar sem átti að vera salernisaðstaða og upplýsingamiðlun, heldur þurftu einkaaðilar að taka þann rekstur yfir. Á allra síðustu árum hefur fengist fjármagn úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða til að bæta aðgengi innan hverasvæðisins og að Gullfossi. Engar gestastofur eru við Gullfoss eða Geysi.

Gagnrýnt er að fylgiskjöl sem vísað er til í ákvæðinu liggja ekki fyrir.

6. gr. Framkvæmdaraðili

Um er að ræða nýtt hlutverk fyrir Ferðamálastofu, gerólíkt þeim verkefnum sem hún annast nú. Verður það að teljast óheppilegt og til þess fallið að kostnaður við umsýslu verði óþarflega mikill. Um verður að ræða tvöfalt eftirlitskerfi á umræddum svæðum, þar sem landverðir eru þegar starfandi þar, en heyra undir aðra stofnun. Er það til þess fallið að valda ruglingi.

7. gr. Eftirlitsheimildir

Ljóst er að það er ekki fallið til þess að bæta upplifun ferðamanna að þurfa að sæta eftirliti Ferðamálastofu. Það felur í sér neikvæða upplifun og getur leitt til neikvæðrar umræðu um viðkomandi áfangastaði, sem aftur getur dregið enn frekar úr ferðavilja.

8. gr. Viðurlög

Sektarfjárhæðir eru langt úr hófi fram. Gerð er athugasemd við vísitölutengingu sektarfjárhæða. Er það ekki í takt við aðrar refsheimildir. Umstang og kostnaður við sektargerðir og innheimtu er óeðlilega mikið. Ljóst er að sektir lagðar á erlenda ríkisborgara innheimtast í afar takmörkuðum mæli og liggur þegar fyrir hver reynslan er af slíku varðandi innheimtu sekta fyrir umferðarlagabrot.

11. gr. Afnáam almennt aðgangsgjalda á gjaldskyldum landsvæðum

Vísað er til þess sem að framan segir um tekjumódel Þingvallapjóðgarðs undir athugasemdum við 5. gr. og áréttað að mikilvægt sé að þjóðgarðurinn haldi sínum sértekjum.

13. gr. Gildistaka

Gert er ráð fyrir að lögin öðlist gildi 1. maí 2027, þegar háannatími er að hefjast í ferðapjónustu. Þetta er of skammur tími til að útfæra verkefnið með fullnægjandi hætti og kynna gjalddökuna. Auk þess er bent á að það er eðli ferðapjónustu að selja þjónustu langt fram í tímann og gefur skammur fyrirvari ferðaskipuleggjendum ekki færi til að bregðast við gjaldinu. Of skammur fyrirvari veldur ruglingi og verður að ætla breytingum af þessu tagi a.m.k. eitt ár í undirbúning.

Ásta Stefánsdóttir, sveitarstjóri