

**Fjármögnun uppbyggingar og
viðhalds ferðamannastaða**

Yfirlit yfir gjaldtökuleiðir

**FERÐA
MÁLA
STOFA**

ICELANDIC
TOURIST
BOARD



© Ferðamálastofa 2013

Skýrslan er unnin af Alta ehf fyrir Ferðamálastofu samkvæmt beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

Höfundar efnisins eru Árni Geirsson og Kristín Rós Jóhannesdóttir



www.alta.is

Efnisyfirlit

Inngangur	1
Stutt yfirlit yfir hagstærðir ferðamennsku á Íslandi.....	2
Gjaldtaka erlendis	9
Gjaldtökuleiðir í íslensku samhengi	17
Náttúrupassi.....	20
Samantekt og ályktanir	26
Viðauki: Hugmyndir og sjónarmið á hugarflugsfundi	29
Heimildir	32

Inngangur

Samantekt þessi er gerð að beiðni Ferðamálastofu til að varpa ljósi á það hvernig aflu mætti tekna til að fjármagna uppbyggingu og viðhald ferðamannastaða. Megináherslan er lögð á yfirlit yfir leiðir sem farnar eru í öðrum löndum til að finna fordæmi og hliðstæður sem styðjast mætti við og síðan að setja þessar leiðir í íslenskt samhengi.

Þá er reynt að skýra hvað falist gæti í hugmyndum um náttúrupassa en slíkum hugmyndum hefur verið vel tekið þótt nákvæm útfærsla hafi verið nokkuð á reiki. Í upphafi er farið stuttlega yfir helstu hagstærðir til þess að lesandinn geti betur glöggvað sig á mögulegum áhrifum ólíkra gjaldtökuleiða ef þær væru innleiddar hér.

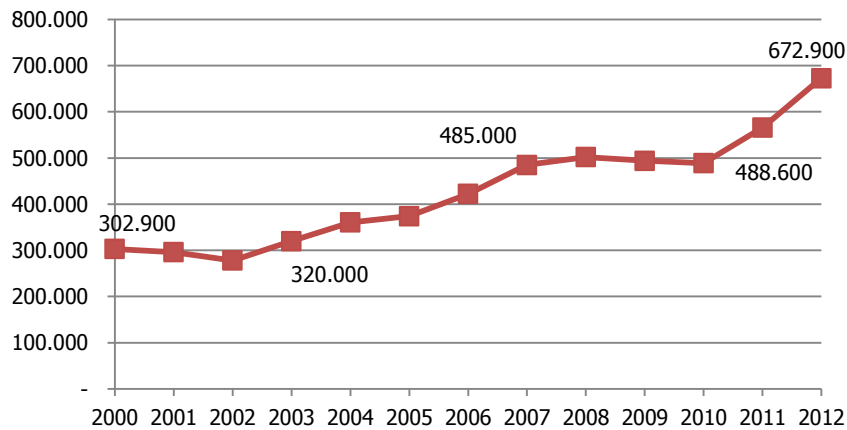
Eftir að ferðamönnum fór að fjölga nokkuð hratt upp úr aldamótum hefur reynt erfitt að láta uppbyggingu og viðhald ferðamannastaða halda í við fjölgun gesta. Ábendingar hafa komið fram um þörf fyrir úrbætur hér og þar og ástand friðlýstra svæða hefur verið metið og aðgerðum forgangsraðað.

Mikil umræða var snemmsumars 2013 um brýna þörf fyrir gjaldtöku sem leið til að fjármagna uppbyggingu og viðhald ferðamannastaða. Áhugi er á því hjá stjórnvöldum að bregðast hratt við. Á hinn bóginn er ljóst að gjaldtakan varðar hagsmuni margra enda er ferðaþjónusta orðin fjölmenn og kröftug atvinnugrein sem vegur sífellt þyngra í þjóðarbúskapnum. Forsenda sáttar um niðurstöðu og ákvörðun er að greinargóðar upplýsingar liggi fyrir og þessari skýrslu er ætlað að draga fram hluta af þeim.

Stutt yfirlit yfir hagstærðir ferðamennsku á Íslandi

Fjöldi erlendra ferðamanna

Ferðamönnum hefur fjölgað mjög ört undanfarin ár og árið 2012 voru þeir rúmlega tvöfalt fleiri en landsmenn allir. Farþegar skemmtiferðaskipa eru ekki meðtaldir.



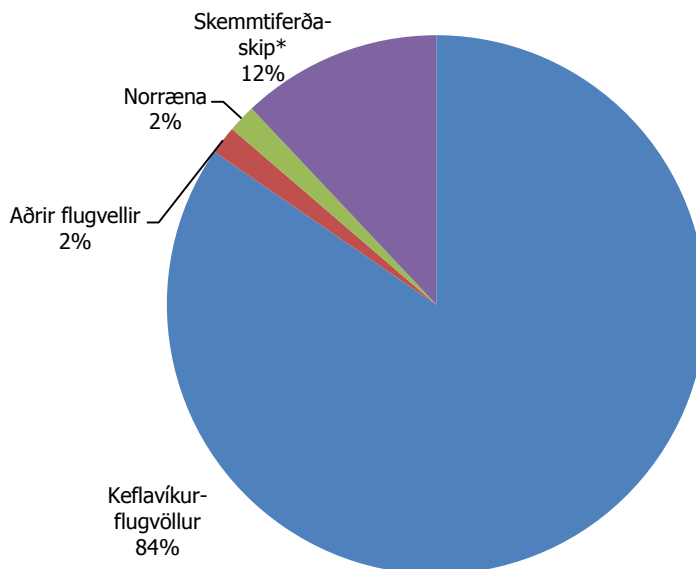
Mynd 1: Fjöldi erlendra ferðamanna frá 2002 til 2012.

Heimild: Ferðamálastofa (2013).

Ferðamönnum fjölgaði að meðaltali um 7,2% á ári á tímabilinu 2000 til 2012.

Ferðamáti til Íslands

Hér eru farþegar skemmtiferðaskipa teknir með til að sýna innbyrðis hlutföll eftir ferðamáta.

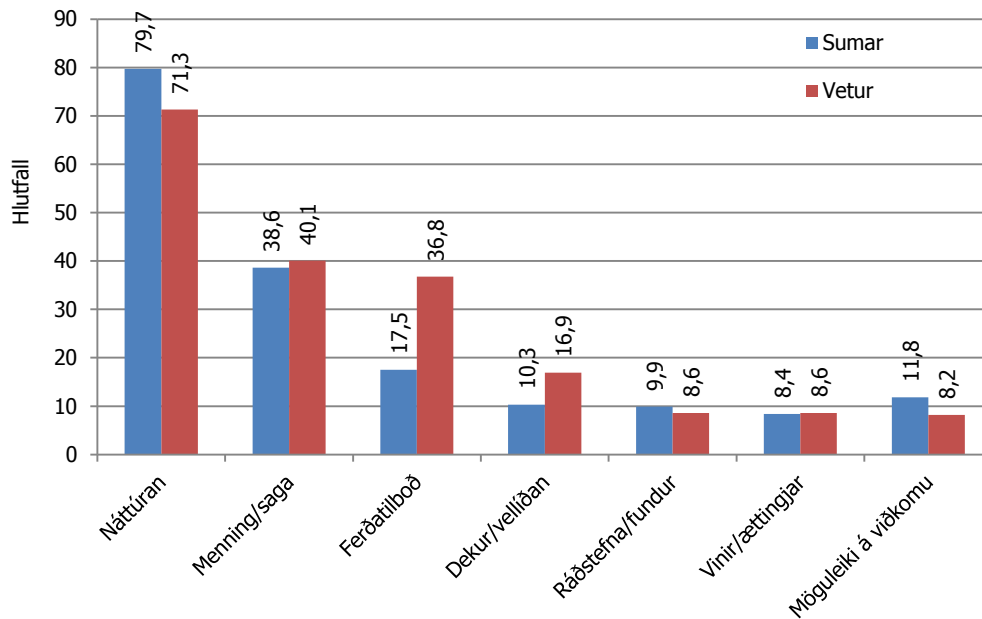


* Skemmtiferðaskip til Reykjavíkur, um 96% skemmtiferðaskipa hafa viðkomu í Reykjavík

Mynd 2: Ferðamáti til Íslands 2012. Heimild: Ferðamálastofa (2013)

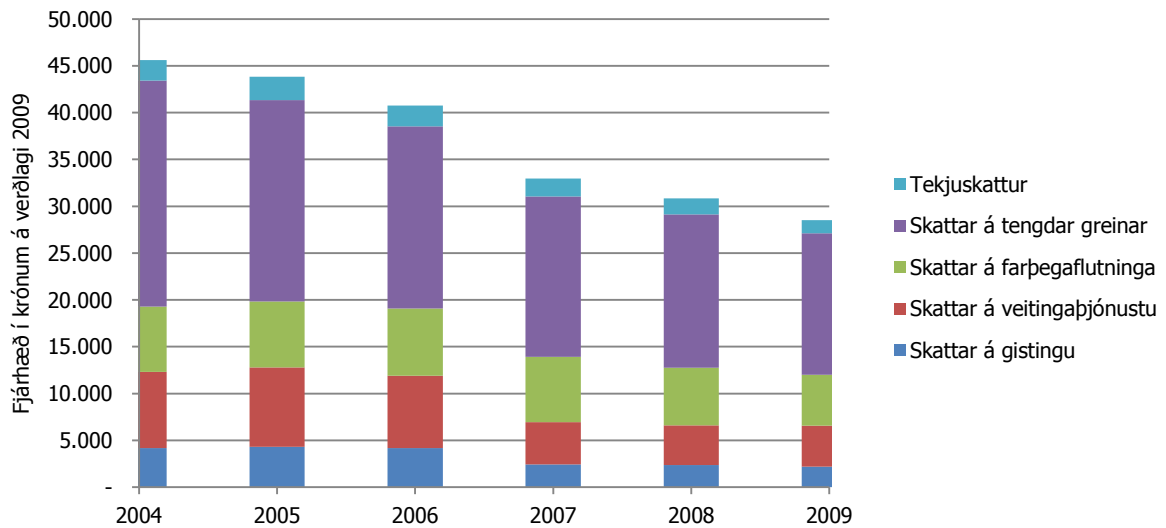
Ástæða fyrir komu til Íslands

Byggt á könnun sem Ferðamálastofa lét gera á tímabilinu júní 2011 til maí 2012.



Mynd 3: Ástæða ferðar til Íslands. Heimild: Ferðamálastofa (2013).

Tekjur ríkisins af hverjum ferðamanni



Mynd 4: Tekjur ríkisins af hverjum ferðamanni. Ef heildartalan frá 2009 er umreiknuð til verðlags um mitt ár 2013 eru tekjur af hverjum ferðamanni kr. 34.226.

Heimild: Hagstofan, Ferðamálastofa (2013), Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar

Inni í þessum tölum er:

- Skattur á einkennandi ferðaþjónustugreinar
- Skattur á tengdar greinar t.d. kaup ferðamanna á vörum í verslunum

- Flugvallaskattur
- Tekjuskattur þeirra sem starfa við ferðapjónustu¹

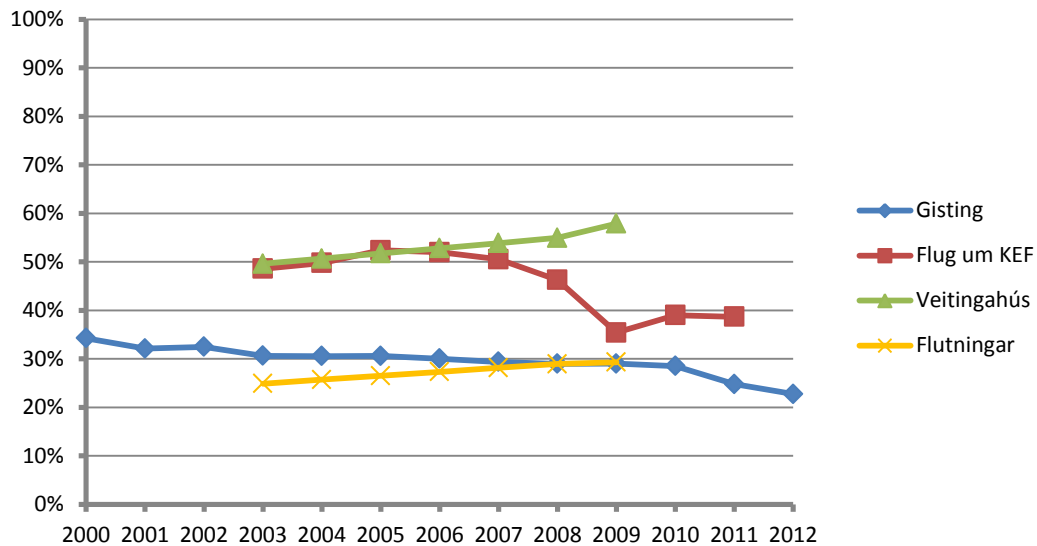
Undanskilið er:

- Sérgjöld sem falla á ferðapjónustu
- Vörugjöld og tollar sem leggjast á fyrirtækin líkt og önnur fyrirtæki.

Þessar tölur um tekjur ríkisins af ferðamönnum eru því vanmat á raunverulegum tekjum. Hluti af þessum tekjum fer til sveitarfélaganna en ekki ríkisins í formi útsvars starfsmanna ferðapjónustunnar. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2009.

Markaðshlutdeild innlendra ferðamanna

Hér kemur fram að hve miklu leyti Íslendingar nota þá þjónustubætti sem helst tengjast ferðamennsku.

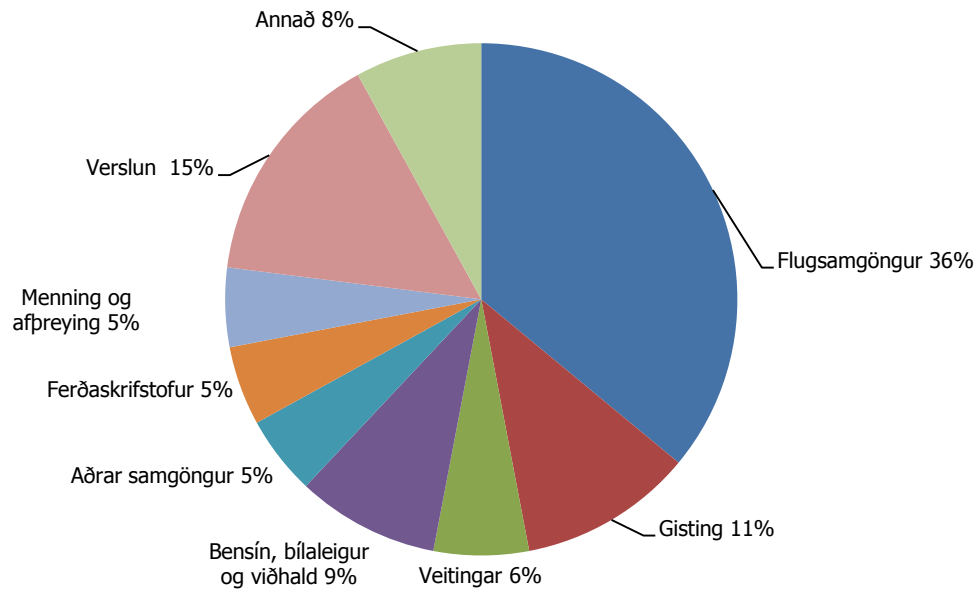


Mynd 5: Hlutdeild innlendra ferðamanna í gistingu, flugi um Keflavíkurlugvöll, veitingahúsum og í farþegaflutningum innanlands.

Heimild: Ferðamálastofa (2013), Hagstofan og eigin útreikningar.

¹ Notast er við meðalheildarlaun þjónustu-, sölu- og afgreiðslufólks frá Hagstofunni og staðgreiðsluprósentu og persónuafslátt frá Ríkisskattstjóra.

Skipting neyslu erlendra ferðamanna eftir neysluflokkum



Mynd 6: Neysla erlendra ferðamanna.

Heimild: Hagstofan, Hagtiðindi, Ferðapjónustureikningar 2009-2011.

Verðteygni í ferðapjónustu

Verðteygni eftirspurnar segir okkur hversu næmir neytendur eru fyrir hækkun á verði. Verðteyginn er sett fram sem hlutfall, sem segir til um hversu mikið eftirspurn eftir vöru eða þjónustu breytist í prósentum þegar verðið hækkar um 1%. Ef verðteyginn er t.d. -0,5 má búast við að eftirspurn minnki um hálf prósent þegar verð hækkar um 1%. Neikvæða formerkið táknar að breytingin á eftirspurn er í öfuga átt við breytingu á verði en eins og gefur að skilja er sú oftast raunin.

Þar sem engar rannsóknir hafa verið gerðar hér á landi um verðteygni í ferðapjónustu verðum við að láta nægja að skoða vísbendingar frá öðrum löndum.

Í töflu 1 sést verðteygni eftirspurnar innlendra ferðamanna í Svíþjóð og Ástralíu eftir vöruflokkum. Almennt er eftirspurn óteyginn gagnvart verðbreytingum. Munur á verðteygni milli landa í fyrstu tveimur vöruflokkum skýrist af hugsanlega af mismuni á kauphegðun, landfræðilegri legu og að nokkru leyti af aðferðafræði.

Tafla 1: Verðteygni eftirspurnar innlendra ferðamanna í Svíþjóð og Ástralíu. Heimild: Divisekera (2007) og Coenen og van Eekeren (2003).

	Svíþjóð	Ástralía
Gisting	-1,53	-0,64
Veitingastaður/matur	-0,45	-0,91
Matvara	-0,86	
Verslun	-0,46	-0,46
Samgöngur	-0,61	-0,44

Tafla 2 sýnir verðteygni eftirspurnar eftir heimalandi erlendra ferðamanna í Ástralíu. Fram kemur að hlutfallslega minnkar eftirspurnin minna en sem svarar verðhækkun.

Tafla 2: Verðteygni eftirspurnar eftir heimalandi erlendra ferðamanna í Ástralíu. Heimild: Divisekera (2007)

	Nýja- Sjælland	Bretland	Banda- ríkin	Japan	Kanada	Kína	Þýska- land
Matur	-0,69	-0,54	-0,47	-0,42	-0,41	-0,34	-0,30
Gisting	-0,52	-0,44	-0,54	-0,59	-0,54	-0,30	-0,42
Samgöngur	-0,31	-0,13	-0,33	-0,30	-0,12	-0,37	-0,31
Verslun	-0,41	-0,20	-0,41	-0,37	-0,36	-0,42	-0,15
Skemmtun	-0,31	-0,32	-0,33	-0,29	-0,21	-0,27	-0,34

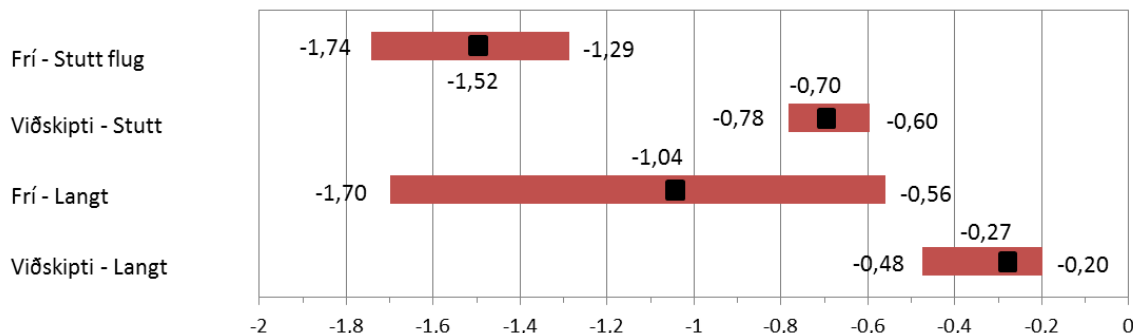
Blake, A. og Cortes-Jiménez, I. (2007) reikna verðteygni ferðamanna í Bretlandi eftir eðli ferðar, sjá töflu 3. Sumarleyfisferðalangar eru samkvæmt þessum niðurstöðum viðkvæmastir fyrir verðbreytingum. Aftur á móti er verðteygni ferða í viðskiptaerindum með jákvætt formerki, sem þýðir að þótt verð á ferðalaginu hækki kaupa þeir meira af slíkum ferðum. Blake og Cortes-Jiménez útskýra það með því að hærra verð og fleiri ferðir tengist hvort tveggja auknum hagnaði í viðskiptum við Bretland.

Tafla 3: Verðteygni ferðamanna í Bretlandi eftir eðli ferðar Heimild: Blake, A. og Cortes-Jiménez, I. (2007).

	Verðteygni
Sumarleyfi	-1,23
Viðskipti	0,18
Heimsókn til vina og ættingja	-0,93
Nám	-0,12

Lindberg (2001) gerir grein fyrir rannsóknum á því hvaða áhrif verðhækkningar hafa á aðsókn að náttúrusvæðum. Í ljós kemur að heimsóknum fækkar hlutfallslega minna en sem svarar hækkun aðgangseyrisins. Til að mynda fækkaði heimsóknum óverulega í Rocky Mountain þjóðgarðinn í Bandaríkjunum þegar aðgangseyrir hækkaði úr USD 5 (ISK 623) í USD 10 (ISK 1.250). Sömu sögu má segja úr öðrum gördum í Bandaríkjunum og vestur-Kanada.

Í skýrslu sem skrifuð var fyrir IATA árið 2007 eru teknar saman niðurstöður úr 22 rannsóknum sem hafa verið gerðar á verðteygni eftirspurnar eftir flugi. Sjá má dreifingu niðurstaðnanna (rauður borði) ásamt líklegasta gildi (svartur depill) á mynd 7. Fram kemur að verðhækkun hefur mun minni áhrif á eftirspurn eftir flugi í viðskiptaerindum en þegar um frí er að ræða. Annað sem sést er að eftirspurn eftir stuttum flugferðum er háðari verðbreytingum en eftirspurn eftir löngum flugferðum. Líkleg skýring á því er að víðast hvar er auðvelt að skipta yfir í annan ferðamáta svo sem bíl, rútur og lestir þegar verð á flugfari hækkar.



Mynd 7: Verðteygni eftirspurnar eftir flugi.

Heimild: *Intervistas. (2007). Estimating Air Travel Demand Elasticities.*

Að lokum skoðum við verðteygni eftirspurnar á hótelum í Bandaríkjunum, þar sem skoðuð er skammtíma- og langtímaverðteygni eftir verðlagi hótulgistingar. Þar sést að til skamms tíma breytist eftirspurnin meira en til langs tíma, enda getur verið erfitt að breyta ferðaáætlun með stuttum fyrirvara. Einnig sést að eftirspurn eftir dýrari hótulgistingu minnkar meira við verðhækkun en þegar um ódýrari gistingu er að ræða, sjá töflu 4.

Tafla 4: Verðteygni eftirspurnar á hótelum í Bandaríkjunum.

Heimild: *Corgel og Lane (án ártals).*

	Skammtíma verðteygni	Langtíma verðteygni
Samtals	-0,15	-0,37
Hótulgisting á háu verði	-0,22	-0,84
Hótulgisting á lágu verði	-0,09	-0,64

Fjöldi gesta á ferðamannastöðum

Tafla 5: Gróft mat Ferðamálastofu á fjölda ferðamanna á nokkrum ferðamannastöðum árið 2012, unnið m.a. uppúr könnunum Ferðamálastofu. Dálkarnir tilgreina heildarfjölda sem kom á hvern stað og hvernig hann skiptist eftir uppruna. Síðustu tveir dálkarnir sýna hlutfall heildarfjöldans sem kom á viðkomandi stað að sumri (júní – ágúst) og vetri (september – maí).

	Fjöldi alls	Flug og ferja	Skemmtiferðaskip	Íslendingar	Íslendingar %	Sumar	Vetur
Askja	36	31		5	2%	7%	2%
Ásbyrgi	150	121	1	28	9%	31%	6%
Dettifoss	147	121	1	25	8%	31%	6%
Dimmuborgir / Námaskarð / Mývatn	265	179	28	58	18%	42%	12%
Djúpalónssandur / Dritvík	210	173	4	33	10%	31%	21%
Dynjandi / Hrafnseyri	35	27		8	3%	7%	2%
Geysir	597	446	66	85	27%	72%	61%
Gullfoss	597	446	66	85	27%	72%	61%
Hallormsstaðaskógur	173	115	1	57	18%	28%	7%
Hveravellir	69	55		14	4%	12%	4%
Hvítserkur	77	48		29	9%	12%	3%
Jökulsárlón	148	112		36	11%	21%	13%
Landmannalaugar	119	103		16	5%	23%	8%
Látrabjarg	37	28		9	3%	7%	2%
Námafjall	265	179	28	58	18%	42%	12%
Reykjanesviti / Reykjanestá	128	100	14	14	4%	15%	15%
Reynisfjara	332	284		48	15%	52%	33%
Skaftafell	260	235		25	8%	48%	23%
Skógafoss / Seljalandsfoss	280	242		37	12%	45%	27%
Þingvellir	597	446	66	85	27%	72%	61%
Þórsmörk	83	62		21	7%	14%	5%

Gjaldtaka erlendis

Almenn atriði

Hér fyrir neðan er gerð grein fyrir nokkrum helstu tegundum gjaldtöku sem tengjast ferðapjónustu víðs vegar um heiminn. Hér er að sjálfsgöðu ekki um tæmandi yfirlit að ræða. Yfirlitið er fengið með því að skoða fyrst gjaldtöku í nokkrum vel þekktum ferðamannalöndum, ekki síst þeim sem þekkt eru fyrir náttúruferðamennsku og fá þannig yfirsýn yfir helstu leiðir. Síðan er hver leið skoðuð nánar og reynt að fá sem best yfirlit yfir það hvernig henni er beitt.

Rétt er að taka fram að hér er notað orðið gjald um ólíkar tekjuöflunarleiðir á þeirri forsendu að tilgangur þess sé að fjármagna uppbyggingu sem tengist gjaldstofninum, þ.e. þeirri þjónustu sem gjaldið er lagt á. Á hinn bóginn kann orðið skattur að vera eðlilegra, a.m.k. í sumum tilfellum. Í almennri umræðu er oft talað um t.d. gistináttgjald og brottfarargjald frekar en gistináttaskatt og brottfararskatt en lög nr. 87/2011 heita lög um gistináttaskatt og þar er ávallt talað um gistináttaskatt. Það verður því að gera ráð fyrir því að allt sem hér er nefnt gjald sé í raun skattur.

Upplýsingasöfnun fór einkum fram á netinu og reynt var að velja þar traustar heimildir, t.d. á vefjum opinberra aðila. Heimildirnar eru því margvíslegar og erfitt að tryggja að samsvarandi upplýsingar fái úr ólíkum áttum. Í sumum tilfellum hefur verið stuðst við heimildir sem uppfylla ekki akademískar kröfur, t.d. fréttamiðla, Wikipedia og þess háttar. Þetta kemur þó ekki að sök því markmiðið er ekki að fá fram tæmandi og ítarlegt yfirlit, heldur yfirlit sem gefur til kynna fjölbreytni og útbreiðslu ólíkra tegunda gjaldtöku. Þegar upp er staðið mun hvort sem er alltaf þurfa að aðlaga gjaldtökuleiðir þeim kringumstæðum sem ríkja hér á landi.

Þótt markmiðið hér og nú sé að fjármagna uppbyggingu og viðhald ferðamannastaða nær yfirlitið ekki aðeins til þeirra gjaldtökuleiða erlendis sem hafa þann yfirlýsta tilgang, heldur til allra leiða sem tengjast ferðamennsku á einhvern hátt. Það er vegna þess að tiltekin gjaldtökuleið sem beitt er, t.d. til að markaðssetja ferðamannastaði í einhverju landi, gæti allt eins komið til greina í þeim tilgangi að fjármagna uppbyggingu og viðhald ferðamannastaða hér. Það er líka oft óskýrt að hve miklu leyti tekjur af tilteknu gjaldi renna til málefna sem tengjast ferðamennsku enda er tómahljóð í fjárhirslum víða og stjórnvöld leita að tekjulindum til almennra þarfa.

Þegar leiðirnar sem lýst er hér fyrir neðan eru settar í íslenskt samhengi er nauðsynlegt að hafa í huga að margt er ólíkt með Íslandi og öðrum löndum, einkum þeim stærri. Þar eru t.d. yfirleitt fleiri stjórnsýslustig og önnur dreifing hlutverka og ábyrgðar í stjórnsýslunni. Til dæmis er algengt erlendis að sveitarfélög innheimti sjálf gjöld og til að fjármagna uppbyggingu ferðamannastaða innan sinna marka.

Í yfirlitinu hér fyrir neðan hefur fjárhæð gjalda verið breytt í íslenskar krónur á gengi í byrjun júlí 2013.

Brottfarar- og komugjald

Allmörg lönd innheimta brottfarar- og/eða komugjald á flugfarþega en algengara er að um brottfarargjöld sé að ræða. Framkvæmd og upphæð gjaldsins er misjöfn eftir löndum. Í flestum tilfellum er flugfélögum falið að innheimta gjaldið og er það þá innheimt við kaup á flugmiðanum. Í einstaka tilfellum þarf að greiða gjaldið á viðkomandi flugvelli en þeim tilfellum fer ört fækkandi. Upplýsingar fundust um ráðstöfun gjaldsins í Bretlandi en ekki í öðrum löndum.

Dæmi um gjaldflokkum eru sem hér segir:

- **Bretland** (Air Passenger Duty): Brottfarargjald er í 12 gjaldflokkum. Gjaldið fer eftir fjarlægð og farrými og getur numið allt frá GBP 13 (ISK 2.470) fyrir stystu flugin á ódýrasta farrými til GBP 376 (ISK 71.000) fyrir lengstu flugin með flugvél yfir 20 tonn sem tekur færri en 19 farþega. Gjaldið fellur bæði á innanlands- og alþjóðaflug. Fjarlægðaprep hlaupa á 2.000 mílum, sem þýðir að allt evrópska efnahagssvæðið er innan sama gjaldflokks. Gjaldið er að mestu notað til almennrar tekjuöflunar fyrir ríkissjóð en á einnig að renna til umhverfismála.
- **Bandaríkin**: Þar er lagt á bæði komu- og brottfarargjald á millilandaflug, USD 17,20 (ISK 2.140) í hvort skipti.
- **Þýskaland** (Luftverkehrsabgabe): Brottfarargjald í þremur gjaldflokkum eftir fjarlægð. Gjaldið er frá EUR 7,50 (ISK 1.210) fyrir flug innan Þýskalands, til Evrópu og N-Afríku og upp í EUR 42,18 (ISK 6.830) fyrir lengstu flugleiðirnar.
- **Austurríki**: Þar er fyrirkomulag líkt og í Þýskalandi.
- **Írland** (Air Travel Tax): Brottfarargjald er EUR 3,00 (ISK 486).

Fjarlægari lönd sem leggja á brottfarargjald eru t.d. Aruba (USD 35 - ISK 4.360), Dóminíkanska lýðveldið (USD 20 - ISK 2.490), Jamaíka (USD 22 - ISK 2.740), Kenya (USD 40 - ISK 4.980) og Mexíkó (USD 65 - ISK 8.100)

Í Danmörku (2005) og Hollandi (2008) var lagt á brottfarargjald en fljótlega lagt af aftur vegna erfiðrar samkeppni við mjög nálæga flugvelli í nágrennalöndum. Vorið 2013 var fallið frá áformum um brottfarargjald á Nýja Sjálandi. Þar hefur aftur á móti tíðkast að flugvellir innheimti annars konar komu- og/eða brottfarargjald af farþegum en það fé er notað til að fjármagna flugvöllina sjálfa. Gjaldið hefur verið innheimt á flugvöllum og valdið óánægju margra ferðamanna, bæði vegna þess að þeir áttu ekki von á að greiða þyrfti auka gjald við brottför eða komu og vegna þess að tímafrest er að innheimta gjaldið. Þess vegna hafa nú margir flugvellir breytt fyrirkomulaginu og fært gjöldin yfir á flugfélögin og þá er gjaldið greitt með flugmiðanum.

Á Írlandi var brottfarargjald upphaflega sett á árið 2009 og var það þá EUR 10 (ISK 1.620) fyrir farþega sem flugu lengra en 300 km frá Dublin en EUR 2 (ISK 324) fyrir þá sem flugu styttra. Þetta þýddi að nánast öll flug til annarra landa voru á hærri gjaldinu en innanlandsflug á því lægra. Lög Evrópusambandsins kveða á um að ekki megi leggja á hærri gjöld á flugþjónustu milli landa ESB en innan hvers lands. Því var gjaldinu breytt árið 2011 og varð EUR 3 (ISK 486) óháð lengd flugs.

Aðgangseyrir

Í sumum löndum er krafist aðgangseyris að náttúruperlum, einkum þjóðgörðum og öðrum friðlýstum svæðum. Athuga ber að þótt seldur sé aðgangur að t.d. þjóðgarði kemur það ekki í veg fyrir að þar þurfi einnig að greiða fyrir þjónustu sem þar er veitt, t.d. aðgang að salerni eða bílastæði. Ef gjald er innheimt í gjaldhliði gefur það færi á að veita upplýsingar, koma á framfæri viðvörunum og telja gesti. Önnur leið er að hafa einhvers konar passa og síðan eftirlit á vettvangi.

Í athugun sem gerð var snemma á tíunda áratugi síðustu aldar kom fram að krafist var aðgangseyris á um helmingi verndaðra svæða í heiminum.

Miklu máli getur skipt að gefa skýrt til kynna hvert aðgangseyririnn rennur. Rannsókn sem gerð var í Tasmaníu í Ástralíu sýndi að 86% gesta fannst gjöldin vera af hinu góða ef þau rygnu beint til garðsins sjálfs en aðeins 36% fannst þau jákvæð ef þau rygnu beint í ríkiskassann.

Dæmi um gjaldtöku eru sem hér segir:

Bandaríkin

Í Bandaríkjunum er aðgangseyris krafist inn í flesta þjóðgarða, fyrir 16 ára og eldri, en verð er mismunandi eftir gördum. Algengt verð fyrir miða sem gildir í 7 daga er á bilinu:

- USD 10-25 (ISK 1.250-3.110) á hvern bíl, sumir garðar t.d. Mesa Verde gera greinarmun á vetri og sumri og innheimta USD 10 (ISK 1.250) á veturna og USD 15 (ISK 1.870) á sumrin.
- USD 5-20 (ISK 623-2.490) fyrir mótörhjól, hjól, vélsleða, skíði og fótgangandi. Mismunandi er hvort fótgangandi greiða lægra gjald en t.d. þeir sem koma á mótörhjól eða vélsleða.
- Hópar á vegum ferðþjónustuaðila:
 - 1-6 manns: Fast gjald að upphæð USD 25-35 (ISK 3.110-4.360) og þar að auki oft USD 5-12 (ISK 623-1.500) á manninn.
 - 7-15 manns: USD 70-125 (ISK 8.720-15.600) fyrir hópinn.
 - 16-25 manns: USD 80-200 (ISK 9.960-24.900) fyrir hópinn.
 - 26+ manns: USD 190-300 (ISK 23.700-37.400) fyrir hópinn.
- Aðrir hópar, t.d. skóla-, kirkju- og skátahópar:
 - Færri en 16: USD 10-25 (ISK 1.250-3.110) á bíl
 - Fleiri en 16: USD 5-12 (ISK 623-1.500) á mann
- USD 25-50 (ISK 3.110-6.230) fyrir árspassa fyrir fullorðna inn í einn garð.
- USD 80 (ISK 9.960) fyrir árspassa fyrir fullorðinn sem gildir inn í alla garða.

Margir garðar í Bandaríkjunum eru þátttakendur í svokölluðu Fee Demonstration Program. Þá halda garðarnir 80% af þeim tekjum sem þeir afla í gegnum aðgangseyri og önnur gjöld og nýta til verkefna í garðinum. Þau 20% sem eftir eru fara í sjóð sem notaður er af gördum þar sem ekki er innheimtur aðgangseyrir. Áður en fyrrnefnd áætlun tók gildi fór stærstur hluti gjalda sem garðarnir söfnuðu til ríkissjóðs og einungis um 20% af gjaldinu sem innheimt var árið áður fór til garðsins sem safnaði því.

Kanada

Í Kanada er greitt fyrir aðgang að mörgum þjóðgördum, mikilvægum sögustöðum og vernduðum haf- og strandsvæðum. Algengt verð er á bilinu:

- Fullorðnir: CAD 3,9-9,8 (ISK 463-1.160), í sumum gördum er mismunandi verð eftir árstíma, t.d. í Pukaskwa er verð að vetri til CAD 2,9 (ISK 344) en á sumri CAD 5,8 (ISK 688).
- Eldri borgarar: CAD 3,5-8,3 (ISK 415-985)
- Börn 6-16 ára: CAD 1,9-4,9 (ISK 226-582)
- Fjölskylda/hópur: CAD 9,8-19,6 (ISK 1.160-2.330)
- Hópar á vegum ferðþjónustuaðila: CAD 3,4-8,3 (ISK 404-985) á mann
- Skólahópar: CAD 1,9-3,9 (ISK 226-463) á mann

Inn á flest svæði er hægt að kaupa annað hvort árspassa eða árstíðarpassa. Mörg svæðanna bjóða upp á ódýri passa að vetri til. Algengt verð á árspassa fyrir fullorðinn er CAD 29,4-67,7 (ISK 3.490-8.030).

Allar tekjur af aðgangseyrinum eru nýttar í þeim garði þar sem þeirra er aflað. Féð er notað til viðhalds, viðgerða og til að þróa nýja þjónustu og vörur.

Evrópa

Ekki fundust dæmi um að gjald væri tekið fyrir aðgang að evrópskum þjóðgörðum þótt gera megi ráð fyrir að tekið sé gjald fyrir aðgang að tilteknum stöðum innan þeirra, t.d. köstulur, hellum eða þess háttar. Á þessu kann að vera sú skýring að í Norður-Ameríku hafa þjóðgarðar verið skilgreindir sem einstök náttúrusvæði undir mjög ströngum verndarskilyrðum meðan t.d. í Evrópu eru notaðar rýmri skilgreiningar á þjóðgarði. Þar er algengt að innan þjóðgarða séu þorp og bæir með fjölbreyttri starfsemi og margvíslegri landnýtingu sem þó er í samræmi við stefnu um verndun og sjálfbæra nýtingu. Þetta kemur m.a. fram í flokkun Alþjóða náttúruverndarsamtakanna, IUCN, á mismunandi tegundum verndarsvæða. Þegar heil samfélög með fjölda íbúa og margvíslega starfsemi eru innan þjóðgarðs er skiljanlega erfitt að innheimta aðgangseyri.

Namibía

Í Namibíu er greiddur aðgangur að þjóðgörðum eins og hér segir:

- Íbúar Namibíu: NAD 10 (ISK 124) eða NAD 30 (ISK 373), fer eftir görðum.
- Íbúar Suður-Afríska þróunarsambandsins (Southern African Development Community): NAD 60 (ISK 746) eða NAD 30 (ISK 373) fer eftir görðum.
- Aðrir: NAD 80 (ISK 994) eða NAD 40 (ISK 497) fer eftir görðum.

Kenýa

Í Kenýa er svipað fyrirkomulag og í Namibíu þar sem erlendir ferðamenn greiða hærra verð en ríkisborgarar Austur-Afríku.

Nafni gjaldsins var breytt fyrir stuttu úr aðgangseyri í varðveislugjald (conservation fee) til að endurspeglar betur það að gestir séu að leggja sitt af mörkum til verndunar náttúru og dýralífs. Gjaldið er endurskoðað tvisvar á ári til að mæta hækkandi kostnaði af endurbótum á innviðum garðsins og til að auka verndun.

Ástralía

Í Ástralíu krefjast margir þjóðgarðar aðgangseyris, einkum þeir fjölsóttustu. Greitt er fyrir hvern bíl sem ekur inn í garðinn en ekki farþegana. Algengasta verðið er AUD 7 (ISK 799). Hæsta verðið er inn í Kosciuszko, en þar kostar AUD 27 (ISK 3.080) fyrir hvern bíl að sumri til og AUD 16 (ISK 1.830) að vetri. Í þjóðgarðinum Innes er greitt í sjálfsala og fæst þá miði sem sýna þarf í bílum. Síðan er úrtaksskoðun á bílum og lögð sekt á þá sem ekki geta sýnt fram á gilt leyfi.

Gistináttagjald

Gistináttagjald er mjög algengt og iðulega mismunandi eftir sveitarfélögum, fylkjum eða öðrum stjórnsýslusvæðum sem þá annast oftast einnig innheimtuna. Misjafnt er hvort þetta gjald er innheimt á mann eða herbergi/íbúð/hús. Eins er misjafnt hvort gjaldið er prósentu eða föst tala og þá hvort það fellur þá á fleiri en eitt þrep eftir gæðum gistingarinnar.

Þýskaland

Þann 1. janúar 2013 tók gildi gistináttagjald (city tax) í Bremen fylki í Þýskalandi. Ódýrir gististaðir ætlaðir ungmönnum eru gjaldfrjálssir, gistiheimili, tjaldsvæði o.þ.h. greiða EUR 1 (ISK

160), hótél greiða EUR 2 (ISK 321) en fjögurra og fimm stjórn hótél greiða EUR 3 (ISK 481) á mann. Gjaldið er þó ekki innheimt lengur en í 7 samliggjandi gistinætur og börn eru undanþegin. Þeir sem ferðast í viðskiptaerindum eru líka undanþegnir og er þá ætlast til þess að ferðamaðurinn sýni fram á trúverðuga sönnun þess að svo sé, svo sem ef reikningur við lok dvalar er gefinn út á fyrirtæki eða ef gesturinn reiðir fram staðfestingu vinnuveitanda. Borgaryfirvöld í Berlín lögðu vorið 2013 fram hugmyndir um 5% gistináttagjald en það hefur mætt harðri andstöðu þarlendra samtaka hótél- og gistihúsaeigenda. Þar er líka gert ráð fyrir því að þeir sem ferðast í viðskiptaerindum séu undanþegnir gjaldinu. Sams konar 5% gistináttagjald hefur gilt í Dortmund frá 1. nóvember 2010 og í Köln frá 1. janúar 2013.

Sviss

Hver kantóna í Sviss hefur sín lög um ferðamál þar sem fram koma heimildir til gjaldtöku. Algengust eru gjöld af þrennu tagi: gistináttagjald (Beherbergungsabgabe), heimsóknargjald (Kurtaxe) og ferðamálagjald (Tourismusförderungsabgabe) en um það síðastnefnda er fjallað neðar því það leggst ekki á gistingu. Gistináttagjald er í öllum kantónum nema þremur og því er einkum ætlað að fjármagna uppbyggingu ferðamannastaða. Heimsóknargjaldið er lagt á í sveitarfélögum þar sem ferðaþjónusta er mikilvæg atvinnugrein. Það er lagt á þá sem kaupa sér gistingu innan sveitarfélagsins án þess að eiga þar lögheimili. Tekjum af því gjaldi er einkum ætlað að standa undir uppbyggingu ferðamannastaða og skipulagningu atburða fyrir ferðamenn innan sveitarfélagsins.

Sem dæmi má nefna kantónuna Bern. Árið 2012 hækkaði gistináttagjald úr CHF 0,6 (ISK 78) í CHF 1,0 (ISK 130) fyrir hvern gest, hverja nótt. Þar geta sveitarfélög ákveðið upphæð heimsóknargjaldsins en það má þó ekki vera hærra en CHF 4 (ISK 520) fyrir hvern gest og hverja nótt.

Bandaríkin

Gistináttagjald (bed tax, city tax, hotel occupancy tax) tíðkast víða í Bandaríkjunum en það fer eftir ríkjum, sveitarfélögum og borgum hvernig því er háttað. Í sumum tilfellum er bæði lagt á gjald sem rennur til ríkisins (state) og annað sem rennur til sveitarfélagsins eða borgarinnar. Að sama skapi eru prósentur eða fastar fjárhæðir mismunandi.

Dæmi um gjaldtöku:

- Hawaii: Gjaldið er 9,25% og fer t.d. til uppbyggingar ferðaþjónustu og í almennan sjóð sýslunnar.
- Montana: Gjaldið er 4%, og fara tekjurnar til viðskiptaráðuneytisins, Sögufélags Montana, rannsókna á ferðaþjónustu í University of Montana, ráðuneytis verndarsvæða og dýralífs og til eflingar ferðaþjónustu á svæðinu.
- Delaware: Gjaldið er 8% og þar fara 62,5% í almennan sjóð ríkisins og afgangurinn rennur til verndunar strandsvæða, markaðsstarfs fyrir ferðir og ráðstefnur (Convention and visitors' bureaus) í hverri sýslu og til Ferðamálastofu Delaware.
- Anchorage: Gjaldið er 12%. Tekjunum er skipt jafnt milli þriggja aðila/verkefna, sveitarfélagsins, í markaðssetningu á svæðinu og borga niður skuldir ráðstefnuhúss borgarinnar.
- Boulder: Borgin leggur á 7,5% gjald og ríkið 4,9%, alls 12,4%. Sá hluti sem rennur til borgarinnar er notaður til að efla ferðaþjónustu.
- New York (Hotel room occupancy tax):

<u>Verð herbergis</u>	<u>Gjald</u>
USD 10 - 20 (ISK 1.250 - 2.490)	USD 0,50 (ISK 62) á dag + 5,875% af verði
USD 20 - 30 (ISK 2.490 - 3.740)	USD 1,00 (ISK 125) á dag + 5,875% af verði
USD 30 - 40 (ISK 3.740 - 4.980)	USD 1,50 (ISK 187) á dag + 5,875% af verði
USD 40 + (ISK 4.950)	USD 2,00 (ISK 249) á dag + 5,875% af verði

Kanada

Gistináttagjald (Supplementary Room Tax) er algengt í Kanada og hefur t.d. verið í gildi í British Columbia síðan 1971 og í Alberta frá 1987 og í stökum borgum eða sveitarfélögum í öðrum ríkjum. Algengast er að gjaldið sé 2-3% en í stöku tilfellum föst upphæð. Að auki er á sumum stöðum lagt á sérstakt markaðssetningargjald (Destination Marketing Fee) sem er 1-3% eftir stöðum.

Dæmi um gjaldtöku er sem hér segir:

- Winnipeg: Gjaldið er 5% og er ætlað til fjármögnunar á markaðsstarfi fyrir borgina, ráðstefnuhúsi og sérstökum viðburðum sem ýta undir komu ferðamanna til Winnipeg.
- Vancouver: Gjaldið er 2% og er notað til markaðssetningar á svæðinu. Einnig hafa hótél bundist samtökum (Vancouver Hotel Destination Association) um að leggja á valfrjálst 1,5% gjald (Destination Marketing Fee) sem rennur til markaðssetningar. Samtökin ráðstafa tekjunum í samráði við ferðamálaráð Vancouver borgar og vilja með því efla borgina í samkeppni við aðrar áhugaverðar borgir.
- Montreal: Gjaldið er 3,5% og rennur til ferðaþjónustusamtaka.

Namibía

Í Namibíu er gistináttagjald sem er 2% af verði seldrar gistingar. Gjaldið rennur til Ferðamálaráðs Namibíu.

Gjald á bílaleigubíla

Í mörgum fylkjum Bandaríkjanna er sérstakt gjald lagt á bílaleigubíla. Athugun árið 2006 sýndi að þar væru að minnsta kosti 80 mismunandi gjöld lögð á bílaleigubíla í 38 ríkjum Bandaríkjanna og mörg gjöld væru í athugun. Í þessari talningu voru ekki venjulegir söluskattar, skráningargjöld o.þ.h. Sum þessara gjalda eru lögð á til að fjármagna verkefni sveitarfélaga og hafa enga skýra tengingu við bílaleigubílamarkaðinn, t.d. menningartengd uppbyggingarverkefni. Í Dallas er 5% gjaldið notað til að greiða fyrir íþróttahöll og í Arkansas fer hluti af 10% bílaleigubílagjaldi í kennaralaun. Aftur á móti eru einnig dæmi þar sem féð er nýtt til almenningsgangna eða eflingar ferðaþjónustu. Hér má líta á nokkur dæmi:

- Í Wisconsin hafa sýslur leyfi til að leggja á USD 18 (ISK 2.240) gjald á hverja leigu á bíl. Þar er féð notað til að fjármagna almenningsgangur.
- Í Alaska er 10% gjald á bílaleigubíla og 3% gjald á leigu á húsbílum. Aðeins er heimilt að ráðstafa afrakstrinum til þróunar og markaðssetningar á ferðaþjónustu.
- Í Flórída hafa sýslur leyfi til að leggja á USD 2 (ISK 249) gjald á dag til að fjármagna Visit Florida, vegi og aðrar samgöngur.

Gjald á skemmtiferðaskip

Í löndum þar sem mikið er um komur skemmtiferðaskipa er algengt að tekna sé aflað með gjaldtöku, oftast með því að leggja gjald á hvern farþega. Afraksturinn er yfirleitt notaður til

umbóta á hafnarsvæðum, til að bæta þjónustu við skipin, styrkja ferðþjónustuna eða til umhverfisverndar.

Hér koma nokkur dæmi um gjaldtöku:

Alaska

Í Alaska í Bandaríkjunum er lagður skattur á farþega skemmtiferðaskipa sem koma inn fyrir umráðasvæði Alaska í meira en 72 tíma. Skatturinn var fyrst settur á árið 2006 og var þá USD 46 (ISK 5.730) á mann en árið 2010 var hann lækkaður niður í USD 34,50 (ISK 4.300) á mann. Allt fé sem aflað er með þessari leið er nýtt til viðhalds og endurbóta á hafnaraðstöðu og annarri þjónustu fyrir farþega og farþegaskip. Hver höfn af þeim fyrstu sjö sem skipið heimsækir getur nýtt sjálf fimm dollara af gjaldinu. Að auki er USD 4 (ISK 498) skipaeftirlitsgjald (Ocean Ranger Fee) en það fjármagnar eftirlit með losun frá skipum, öryggi og aðbúnaði farþega. Einnig er lagður á 33% skattur á brúttótekjur af fjárhættuspilum (Large Passenger Vessel Gambling tax) um borð en þessar tekjur fara í almennan sjóð ríkisins. Á vef Resource Development Council í Alaska segir að í kjölfar hærri skatts á skemmtiferðaskip hafi skipin byrjað að leita annað.

Grænland

Á Grænlandi er lagður á DKK 525 (ISK 11.290) á hvern farþega skemmtiferðaskipa þegar skipið kemur í grænenska lögsögu, en gjaldið er óháð fjölda viðkomuhafna. Gjaldið er notað til að bæta aðstöðu við hafnirnar og til að styrkja vernd á náttúru- og fornminjasvæðum.

Katalónía

Árið 2012 hóf Katalónía á Spáni að innheimta gistináttgjald en það leggst einnig á skemmtiferðaskip sem eru við höfn í meira en 12 tíma. Gjaldið er EUR 2,25 (ISK 361) á nóttina og er innheimt fyrir fyrstu 7 næturnar. Afrakstrinum er varið til að bæta innviði ferðþjónustunnar.

Ýmis lönd í Kyrrahafinu og Karabískahafinu

Ýmis lönd í Kyrrahafinu og Karabískahafinu leggja sérstök gjöld á skemmtiferðaskip. Þar má nefna Jamaíka, Belís, Hondúras, Bahamaeyjar, Trínidad og Tóbagó, Grenada, Púertó Ríkó, Arúba og Kostaríka. Gjöldin eru yfirleitt á bilinu USD 1,5 (ISK 187) til USD 18 (ISK 2.240) og renna oftast til ferðamála og náttúruverndar

Ferðaheimildargjald

Frá því í september 2010 hafa borgarar ríkja sem Bandaríkjastjórn krefur ekki um vegabréfsáritun þurft að greiða sérstakt ferðaheimildargjald með skráningu í ferðaheimildarkerfi (Electronic System for Travel Authorization, ESTA). Gjaldið, USD 14 (ISK 1.740), er greitt á vefnum með greiðslukorti. Tekjurnar eru nýttar til að auka heimsóknir erlendra ferðamanna til Bandaríkjanna, miðla upplýsingum til erlendra aðila um reglur um ferðalög til Bandaríkjanna og gera komuna til landsins skilvirkari og þægilegri.

Svipað kerfi er við líði í Ástralíu og er gjaldið þar AUD 20 (ISK 2.270).

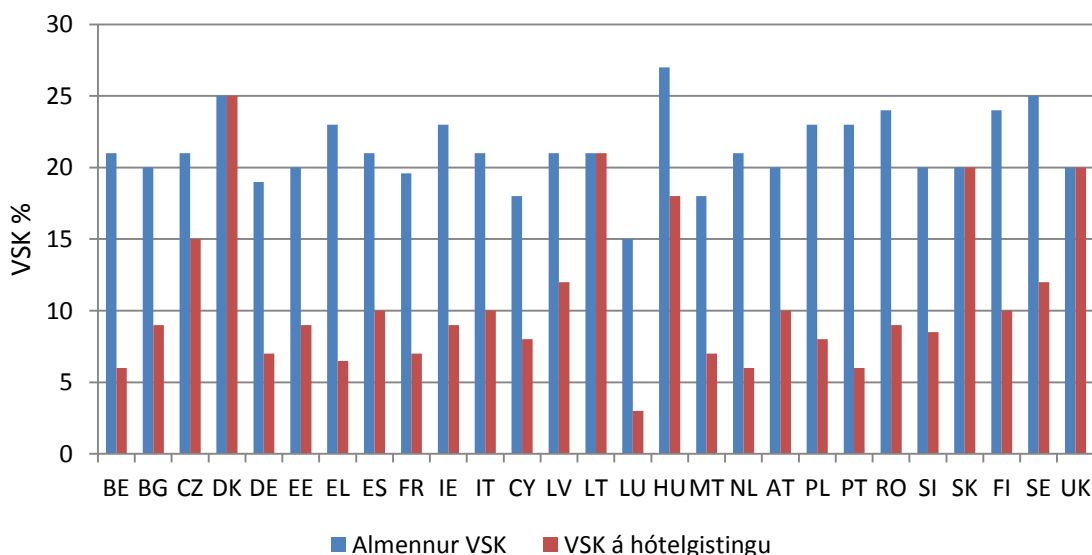
Evrópusambandið hefur verið að skoða möguleikann á evrópsku ESTA kerfi en þau áform tengjast landamæraeftirliti fremur en gjaldtöku og beinast að þeim sem búa utan sambandsins og EES.

Gjald á störf í ferðapjónustu

Nokkrar kantónur í Sviss heimila sveitarfélögum, þar sem ferðapjónusta er mikilvæg atvinnugrein, að leggja á ferðamálagjald (Tourismusförderungsabgabe) sem ætlað er að fjármagna markaðssetningu á sveitarfélaginu sem áfangastaðar ferðafólks. Gjaldið er lagt á atvinnurekendur og einyrkja sem hafa verulegan hag af ferðamennsku og leggst á hvert unnið starf í sveitarfélaginu í hlutfalli við áætlaða verðmætasköpun en hún kemur fram í opinberum töflum þar sem störf eru flokkuð. Ferðamálasamtök og frumframleiðslugreinar (landbúnaður og skógrækt) eru undanþegnar gjaldinu. Fjárhæðir eru eftir töflu í lögum, 0,23 - 0,7% af áætlaðri verðmætasköpun fyrir hverja tegund starfa, sem er t.d. CHF 65.000 (ISK 8.410.000) í iðnaði en CHF 250.000 (ISK 32.400.000) í bönkum. Árlegt gjald er þá frá CHF 35 (ISK 4.530) upp í CHF 400 (ISK 51.800).

Sérstakur virðisaukaskattur á þjónustu tengda ferðamennsku

Með margþrepa virðisaukaskatti geta stjórnvöld valið að leggja lægri virðisaukaskatt á tiltekna vörur eða þjónustu. Aðeins eitt land af löndum Evrópusambandsins hefur einungis eitt þrep, tólf lönd hafa eitt lægra þrep til viðbótar við grunnþrepið, þrettán hafa tvö en þrjú hafa þrjú lægri þrep. Flest landanna í Evrópusambandinu, 23 af 27, kjósa að hafa hótalgistingu í lægra þrepi. Að meðaltali er virðisaukaskattur á hótalgistingu 10,8% meðan almennur virðisaukaskattur er 21,2%. Venjulega falla ýmsar nauðsynjavörur, nauðsynleg þjónusta, menning og menningarmiðlun í lægri þrepin og er svo einnig hér á landi. Hugsanlega er virðisaukaskattur lægri á hótalgistingu vegna þess að hún er að hluta til ígildi útflutnings, þ.e. þegar um erlenda hótalgesti er að ræða. Jákvæð ytri áhrif ferðapjónustu kunna einnig að réttlæta lægra þrep. Á hinn bóginn er vandséð að unnt sé að finna nákvæmlega rétta prósentu miðað við forsendur af þessu tagi.



Mynd 8: Virðisaukaskattur á hótalgistingu samanborinn við almennan virðisaukaskatt í 27 Evrópusambandsríkjum.

Dæmi eru til um að reynt hafi verið að hækka virðisaukaskatt á gistingu á hótél með háa stjörnuþrepi. Til dæmis hefur hótalgisting verið á lægra skattþrepi frá 1967 í Frakklandi en á níunda áratugnum voru hótél með háa stjörnuþrepi fjarlægð úr þessu lægra þrepi. Hóteleigendur brugðust við með því að lækka stjörnuþrepi hótelsins enda versnaði samkeppnishæfni þeirra til muna við breytinguna. Árið 1994 var virðisaukaskatturinn lækkaður á ný. Svipaða sögu er að

segja af Madrid á Spáni en árið 1994 var virðisaukaskattur á hótél með háa stjórnugjöf hækkaður en tveimur árum síðar var hann færður í fyrra horf.

Gjaldtökuleiðir í íslensku samhengi

Árið 2009 skipaði fjármálaráðherra nefnd um umhverfisgjöld tengd ferðapjónustu. Gjöldin skyldu renna til „uppbyggingar þjóðgarða og annarra fjölsótttra og friðlýstra áfangastaða ferðamanna og til eflingar ferðapjónustu“. Nefndin fjallaði um fjórar gjaldtökuleiðir: Gistináttagjald, farþegagjald (sem hér hefur verið nefnt brottfarar- eða komugjald), aðgangsgjald að völdum stöðum og aðgangspassa, og umhverfisgjald sem hluta af tryggingargjaldi. Í áliti sínu mælti nefndin með gistináttagjaldi eða blandaðri leið gistináttagjalds og farþegagjalds.

Verðteygniáhrif

Í hagtölukaflanum hér fremst í skýrslunni var farið yfir rannsóknir á verðteygni í öðrum löndum. Þegar ályktanir eru dregnar um verðteygniáhrif hér á landi er rétt að hafa eftirfarandi í huga:

- Miðað við flest önnur lönd er fjöldi erlendra ferðamanna mjög hátt hlutfall af íbúafjölda. Það þýðir að miðað við önnur lönd ráðstafa tiltölulega margir ferðamenn fé í einu lagi fyrir allt þrennt: langt flug, gistingu til fremur langs tíma og fyrir önnur áætluð útgjöld á meðan á ferðinni stendur. Af þessum sökum eru e.t.v. meiri víxláhrif verðteygni milli ólíkra þjónustubátta, þ.e. að hækkun á verði eins þáttar hafi áhrif á eftirspurn eftir þáttunum öllum, jafnvel álíka mikil. Það þýðir, með öðrum orðum, að hækki verð á gistingu má búast við minni eftirspurn eftir flugi og að skotsilfrið á ferðalaginu verði minna. Þurfi að gera ráð fyrir hærri almennum kostnaði við að skoða landið muni að sama skapi eftirspurn eftir flugi og gistingu minnka. Hækkun á flugi virki þá eins. Þetta má líka orða þannig að ætli stjórnvöld sér að sækja fé í vasa ferðamanna verður það ekki gert án þess að eftirspurn þeirra eftir Íslandsheimsóknum minnki eitthvað, sama hvernig peningarnir eru sóttir.
- Á undanförunum árum hefur mikil áhersla verið lögð á að draga fram sérstöðu Íslands sem áfangastaðar fyrir ferðafólk, þar sem einstakar upplifanir eru í boði. Þetta hefur tekist afbragðsvel eins og tölur um vaxandi fjölda ferðamanna sýna. Gera má ráð fyrir því að þessi sérstaða dragi úr verðteygni eftirspurnar miðað við það sem gerist og gengur í öðrum löndum, þ.e. að verðhækkunarir hér hafi tiltölulega minni áhrif á eftirspurn en annars staðar þar sem fleiri jafngildir kostir standa til boða.
- Ef gengið er út frá því að ferðamönnum fjölgi áfram milli ára munu neikvæð áhrif á eftirspurn, sem ganga má út frá að hljótist af álagningu gjalda, fyrst og fremst valda því að ferðamönnum fjölgi ekki eins hratt og annars hefði verið. Það er þó auðvitað háð því að gjaldtakan sé hófleg að teknu tilliti til vaxtarhraðans. Ef ferðamönnum fjölgar milli ára er lítil hætta á því að fjárfesting nýtist ekki og að framlegð minnki eins og ef um raunverulega fækkun væri að ræða. Minni vöxtur vegna álagningar gjalda getur hins vegar breytt forsendum þeirra áætlana sem ferðapjónustuaðilar gera í rekstri sínum.
- Um suma þjónustubætti er samið við kaupendur með löngum fyrirvara og gjaldtaka þarf að taka tillit til þess.

Í ofangreindum atriðum er ályktað um áhrif á komur erlendra ferðamanna til Íslands. Áhrif gjaldtöku á ferðir Íslendinga koma væntanlega að nokkru leyti öðru vísi fram því gisting er

annað hlutfall af heildarferðakostnaði Íslendinga. Gjald á flug myndi hafa áhrif á ferðir Íslendinga til útlanda og hugsanlega einnig flugferðir innanlands.

Brottfarar- og komugjald

Hér á landi er ekki lagt á gjald sem tengist fjármögnun ferðamannastaða á flug en líkt og í mörgum öðrum löndum eru lögð á ýmis gjöld sem tengjast innviðum flugsins, sbr. gjaldskrá ISAVIA fyrir innanlandsflugvelli og flugvallargjöld skv. gjaldskrá fyrir Keflavíkurflugvöll. Af síðarnefndu gjaldskránni má nefna landingargjald USD 8,15 (ISK 987) og stæðisgjald USD 0,5 (ISK 61) sem reiknast á hvert tonn hámarksflugtaks massa flugvélarinnar (oft yfir 100 tonn), flugverndargjald, ISK 1.440 og farþegagjald, ISK 1.200 sem bæði leggjast á hvern fullorðinn einstakling (lægra fyrir börn) og innritunargjald, ISK 600. Að auki innheimtir tollstjóri gjald, ISK 28.989, fyrir hverja aðkomu- og brottfarartollafgreiðslu flugvéla utan tollafgreiðslutíma milli 07 og 18 á virkum dögum.

Hér á landi er ekki um að ræða hættuna á því að farþegar fari stuttan spöl yfir nálæg landamæri til að komast hjá gjöldum, líkt og dæmi voru nefnd um í yfirlitinu hér á undan. Á hinn bóginn myndi gjaldtaka vafalítið minnka eftirspurn. Engu síður er þessi gjaldtökuleið að öllum líkindum bæði raunhæf og fremur einföld til notkunar hér á landi. Nefnd um umhverfisgjöld tengd ferðþjónustu (2010) bendir þó á að innheimta gæti verið á hendi tveggja embætta.

Lög Evrópusambandsins hafa hér áhrif. Eins og getið var um áður þurftu Írar að falla frá lægra gjaldi á stuttum vegalengdum þar sem það fól í sér mismunun innan evrópska efnahagssvæðisins. Gjaldtökuprep eftir vegalengd flugs í Bretlandi og Þýskalandi eru þannig að allt evrópska efnahagssvæðið er innan lægsta þrepsins. Því má gera ráð fyrir að komu- eða brottfarargjald leggist jafnt á innanlandsflug og millilandaflug. Það er hins vegar ekki ljóst hvort gjaldið gæti verið hlutfall af verði fargjaldsins. Árið 2012 voru farþegar í innanlandsflugi 751.505 en í millilandaflugi 2.001.876. Millilandafarþegar eru því tæplega þrefalt fleiri en innanlandsfarþegarnir. Íslendingar eru tæp 40% farþega um Keflavíkurflugvöll en gögn voru ekki tiltæk um hlutfall Íslendinga í innanlandsflugi.

Aðgangseyrir

Nýlega var hafin innheimta aðgangseyris að Kerinu í Grímsnesi en að öðru leyti er aðgangur að náttúrusvæðum á Íslandi gjaldfrjál. Þó er tekið gjald fyrir tiltekna þjónustubætti, t.d. fyrir aðgang að köfunaraðstöðu á Þingvöllum og aðgang að salernum. Hugmyndir hafa verið uppi um gjald fyrir aðgang að Geysissvæðinu, sem er að hluta í einkaeign. Áhugaverð náttúrusvæði á Íslandi eru mörg og sum þeirra með margar aðkomuleiðir, t.d. Vatnajökulspjóðgarður. Það væri því kostnaðarsamt að manna gjaldtökuleið á öllum þessum stöðum. Eins og vikið er að síðar eru hugmyndir um náttúrupassa m.a. leið til að komast hjá kostnaði við slíka beina innheimtu. Það kann hins vegar að vera mögulegt að velja úr tiltekna staði þar sem raunhæft er að krefjast aðgangseyris með viðráðanlegum tilkostnaði. Það býður þá upp á ósamræmi við aðra staði sem eru áþekkir að öðru leyti.

Rannsókn sem gerð var á Íslandi árið 2004 sýndi að 92% gesta á Gullfossi og í Skaftafelli voru tilbúnir til að greiða fyrir aðgang að svæðunum.

Umræða um aðgangseyri hefur að mestu snúist um náttúrupassa og þeirri aðferð er gerð skil í næsta kafla.

Gistináttagjald

Gistináttagjald var innleitt á Íslandi með lögum sem tóku gildi 1. janúar 2012. Gjaldið nemur ISK 100 á hverja gistináttaeiningu. Í lögunum er gjaldtakan útfærð þannig:

Gistináttaeining er leiga á gistiðstöðu í allt að einn sólarhring, þ.m.t. yfir nótt. Með gistiðstöðu er átt við húsnæði eða svæði sem leigt er út í þeim tilgangi að þar sé dvalið yfir nótt, svefnaðstaða sé fyrir hendi eða hægt sé að koma henni fyrir og leigan sé almennt til skemmri tíma en eins mánaðar, svo sem hús, íbúðir og herbergi, þ.m.t. herbergi á hótélum og gistiheimilum, sem og tjaldstæði og stæði fyrir húsbíla, tjaldvagna, fellihýsi og hjólhýsi.

Eins og yfirlit yfir önnur lönd ber með sér er þessi útfærsla óvenjuleg og hún hefur sætt nokkurri gagnrýni. Einkum er gagnrýnt að gjaldið leggst hlutfallslega þyngst á ódýrustu gistinguna, t.d. tjaldgistingu, og skilgreiningin á gistiðstöðu býður upp á ósamræmi milli gististaða. Ekki er ljóst hvers vegna þessi leið var farin. Hugsanlegar er ástæða til að endurskoða þetta fyrirkomulag og taka t.d. upp hlutfallslegt gjald sem legðist ofan á alla selda gistiþjónustu.

Gjald á bílaleigubíla

Gjald á bílaleigubíla hefði þann galla helst að gjaldstofninn er fremur þröngur því aðeins hluti ferðamanna nýtir sér þá. Ekki voru tiltæk gögn um hve stór hluti af veltu bílaleiga er vegna viðskipta við erlenda ferðamenn.

Ferðaheimildargjald

Að öllum líkindum koma meginreglur EES-samningsins og Schengen samstarfsins í veg fyrir að hægt sé hafa uppi gagnvart borgurum þessara ríkja mismunandi gjaldtöku eða krefjast skráningar og greiðslu fyrir leyfi til að koma til landsins. Ekkert landamæraeftirlit er innan Schengen-svæðisins og EES-borgarar þurfa ekkert leyfi til að koma til Íslands. Ferðaheimildargjald gæti þá aðeins lagst á þá sem búa utan EES svæðisins en það eru um 37% allra ferðamanna sem komu til landsins árið 2012.

Sérstakur virðisaukaskattur á þjónustu tengda ferðamennsku

Í september 2012 kom út greinargerð sem Hagfræðistofnun vann fyrir fjármálaráðuneytið um áhrif fyrirhugaðrar hækkunar virðisaukaskatts á gistingu. Þar var gert ráð fyrir því að hækkunin væri úr 7% í 25,5% eins og forsendur fjárlaga gerðu ráð fyrir og ályktað að hún myndi skila ríkissjóði 3,2-3,4 milljörðum kr. í viðbótartekjur. Þar af var áætlað að skatttekjur vegna útlendinga sem gista á íslenskum hótélum og öðrum gististöðum myndu aukast um 2,4-2,6 milljarða kr. Þessi hækkun var talin geta fækkað gistinóttum um 1,7% - 5,5% frá því sem ella hefði orðið.

Af sama tilefni kom fram skýrsla sem KPMG vann að beiðni Samtaka ferðaþjónustunnar (SAF). Þar voru skoðaðar þrjár sviðsmyndir: 1) Rekstraraðilar taka á sig alla hækkunina, 2) verð hækkar sem nemur VSK hækkuninni og ferðamönnum fækkar um 8,6% vegna verðteygni sem er áætluð -0,49 og 3) blanda, til helminga, af fyrri sviðsmyndunum tveimur. Sýnt er fram á neikvæð áhrif á framlegð í öllum sviðsmyndum. Ekki er tekin fyrir sú sviðmynd að verð hækki sem nemur VSK hækkuninni og að verðteygniáhrifin hægi á fjölgun ferðamanna í stað þess að fækka þeim.

Fyrri ríkisstjórn lagði síðan fram frumvarp um ráðstafanir í ríkisfjármálum sem fólu m.a. í sér hækkun virðisaukaskatts af útleigu hótél- og gistiherbergja og annarri gistiþjónustu í 14%. Það

hefði verið nýtt skattþrep og þessi þjónusta þá verið ein á því þrepi. Áætlað var að sú breyting myndi skila 1,1 milljarði. Árið 2007 var lægra skattþrep virðisaukaskatts lækkað úr 14% í 7% og fylgdi þá gistiþjónustan með. Bent er á í greinargerð með frumvarpinu að innskattur rekstraraðila í þessari grein sé almennt hærri og þeir njóti því endurgreiðslu.

Samanburðurinn við Evrópusambandsríkin gefur til kynna að virðisaukaskattur á gistingu hér á landi sé lítið eitt lægri en hann er þar að meðaltali. Ef slíkur samanburður vegur þungt, t.d. af samkeppnisástæðum, kann að vera svigrúm fyrir einhverja hækkun en á móti kemur kostnaður við nýtt skattþrep. Það er svo annað mál hvort fleiri skattþrep eru æskileg eða ekki til að auka sveigjanleika tekjuöflunar með virðisaukaskatti yfirleitt.

Náttúrupassi

Meginhugmynd

Hugmyndir um náttúrupassa hafa komið fram á undanförunum misserum hjá fólki sem tengist ferðaþjónustu og Samtök ferðaþjónustunnar (SAF) hafa tekið undir þær, m.a. með ályktun á aðalfundi í apríl 2013.

Aðalfundur SAF ályktar, í samræmi við þá hugmyndafræði að þeir borgi sem njóta, að samtökin eru tilbúin til viðræðna við stjórnvöld um útgáfu náttúrupassa til fjármögnunar á framkvæmdum við ferðamannastaði samhliða lækkun eða afnámi annarra sértækra skatta á ferðaþjónustu.

Samráðsvettvangur um aukna hagsæld setti fram tillögur um tvenns konar gjaldtöku. Annars vegar væri innheimt gjald á staðnum fyrir aðgang að vinsælustu stöðum og hins vegar nokkurs konar náttúrupassi, ferðakort, sem veitir aðgang að öðrum vinsælum stöðum að uppfylltum almennum skilyrðum.

Í skýrslu greiningardeildar ARION banka sem út kom í júní 2013 eru hugmyndir af þessu tagi einnig skoðaðar.

Meginatriði náttúrupassahugmyndarinnar eru þau að þeir sem njóta náttúrunnar standi undir kostnaði sem af því hlýst, t.d. vegna nauðsynlegrar uppbyggingar og viðhalds á ferðamannastöðum. Fyrirkomulagið dregur dóm af kerfum þar sem mikill fjöldi fólks þarf að nota almannaðjónustu á sem einfaldastan og skilvirkastan máta, t.d. í almenningssamgöngum eða þar sem borgir bjóða aðgang að mörgum söfnum út á einn passa. Með því að beita þessari aðferð hér mætti komast framhjá margvíslegum kostnaði sem myndi fylgja beinni innheimtu í gjaldhliði á ferðamannastöðum hér.

Þessi meginhugmynd hefur ýmsa kosti:

- Gjaldtakan hefur ekki bein áhrif á verðlagningu ferðaþjónustuaðila sem algengt er að bundin sé í samningum og verðskrá 1-2 ár fram í tímann.
- Auðvelt er að haga verðlagningu í samræmi við fjárför.
- Gjaldtakan beinist að þeim sem nýta fjölsóttu ferðamannastaði.

Á hinn bóginn er í mörg horn að líta varðandi útfærsluna. Ferðafólk kemur til landsins með ólíkum hætti, ferðamannastaðir eru ólíkir t.d. hvað varðar staðhætti og eignarhald og tryggja þarf að innheimta og eftirlit sé skilvirkt. Heppilegt er að samræmi sé milli staða, t.d. óháð

eignarhaldi og að skýr skil séu milli gjald fyrir aðgang og gjalds sem tekið er fyrir veitta þjónustu. Að auki þarf að tryggja traustan lagagrunn og skipuleggja vel framkvæmdina. Ekki er vitað til þess að erlendis sé að finna beina samsvörun við þetta fyrirkomulag á aðgangi að náttúrusvæðum sem unnt er að styðjast við, aðra en almennar hliðstæður eins og áður var getið. Líklega myndi það teljast brot á meginreglum EES samningsins ef öðrum ríkisborgurum innan EES svæðisins væri veittur aðgangur að náttúrusvæðum á öðrum kjörum en heimamenn fá. Evrópudómstóllinn hefur dæmt ólögmetan þann hátt sem hafður var á Spáni, þar sem útlendingar voru látnir greiða hærri aðgangseyri að söfnum en borgarar Spánar og útlendingar með dvalarleyfi.

Lagaákvæði

Hér verður tæpt á nokkrum atriðum sem varða íslensk lagaákvæði sem tengjast gjaldtökunni sem að framan hefur verið lýst, einkum þó náttúrupassa. Hér er þó alls ekki um tæmandi lögfræðilega úttekt að ræða.

Eins og áður var nefnt verður að gera ráð fyrir því að í raun sé um skatt að ræða þótt hér hafi orðið gjald verið notað.

Setja verður lög ef leggja á nýjan skatt, sbr. 1. mgr. 40. greinar stjórnarskrárinnar:

Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum.

Sett voru lög um gistináttaskatt, nr. 87/2011. Þar er m.a. kveðið á um markmið, skattstofn, skattskylda aðila og fyrirkomulag álagningar. Búast má við að hliðstæð lög þurfi að setja um aðrar leiðir af sama tagi, þ.e. þegar lagður er skattur á gjaldstofn á borð við selda gistingu eða flugferðir.

Ef náttúrupassi er þannig útfærður að heimild til að fara um tiltekin svæði sé háð því að ferðamaðurinn geti framvísað náttúrupassa, kann það að rekast á ákvæði um almannarétt. Þriðji kafli gildandi laga um náttúruvernd, nr. 44/1999 fjallar um almannarétt, umgengni og útvist. Þar er að finna almenn ákvæði um að almenningi sé heimil för um landið enda sé náttúru ekki spillt og tillit tekið til landeigenda (12. og 13. gr.). Í 14. grein er fjallað nánar um umferð gangandi manna. Fyrsta málsgrein hljóðar svo:

Mönnum er heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar. Á eignarlandi í byggð er eiganda eða rétthafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.

Það er ekki augljóst hvaða takmarkanir á aðgengi á forsendum gjaldtöku er hægt að byggja á tilvitnaðri 1. mgr. 14. gr. laga um náttúruvernd.

Sérstök lög gilda um þjóðgarðinn á Þingvöllum (nr. 47/2004) og um Vatnajökulspjóðgarð (nr. 60/2007). Í þessum lögum og reglugerðum sem þeim fylgja eru nánari ákvæði um umferð, aðgengi og dvöl á forsendum verndar en engin sérstök heimild til að takmarka umferð í tengslum við gjaldtöku. Vatnajökulspjóðgarður er að stórum hluta á þjóðlendu.

Alþingi hefur samþykkt ný lög um náttúruvernd, nr. 60/2013 sem taka gildi þann 1. apríl 2014. Þar er í 1. mgr. 18. gr. hliðstætt ákvæði um umferð gangandi manna:

Mönnum er heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað

land og dveljast þar. Þó er í sérstökum tilvikum heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og stiga för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð ef það er nauðsynlegt vegna nýtingar þess eða verndunar.

Hér er ákvæði gildandi laga þrengt með því að vísa í sérstök tilfelli og nauðsyn vegna nýtingar og verndunar. Skoða þyrfti nánar hvort takmörkun á aðgengi vegna gjaldtöku geti talist vera í samræmi við heimildina sem lagagreinin gefur.

Um gjaldtöku segir svo í 1. og 2. mgr. 32. gr. gildandi laga um náttúruvernd nr. 44/1999:

Umhverfisstofnun eða sá aðili sem falinn hefur verið rekstur náttúruverndarsvæðis getur ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu. Rekstraraðili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum.

Tekjum samkvæmt síðari málslíð 1. mgr. skal varið til eftirlits, lagfæringar eða uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því.

Orðalag 2. mgr. 92. gr. nýrra laga um náttúruvernd nr. 60/2013 er örlítið frábrugðið án þess að um verulegan merkingarmun sé að ræða.

Hér er því áskilið að ef gjald er tekið, hvort sem það er fyrir veitta þjónustu eða aðgang, þá skuli því varið til sama svæðis. Heimildin nær aðeins til svæða þar sem er a.m.k. hætta á spjöllum. Þetta kann að hafa áhrif á útfærslu náttúrupassa nema lögum sé breytt.

Í lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum og Vatnajökulspjóðgarð er einnig að finna heimildir til gjaldtöku. Í báðum tilfellum er heimildin orðuð þannig að hún nái til gjaldtöku fyrir veitta þjónustu og aðgang að svæðinu til að mæta kostnaði við þjónustu og eftirlit með dvalargestum. Þarna er því skýr krafa um tengsl gjaldtökunnar við tiltekna þjónustu og eftirlit í sama þjóðgarði.

Í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta nr. 58/1998 er kveðið á um afnot af þjóðlendu í 3. gr. Þar er m.a. fjallað um heimild til að nýta hlunnindi, vatns- og jarðhitaréttindi og að slík heimild sé háð samþykki sveitarstjórnar og forsætisráðherra. Ennfremur segir í 7. mgr. 3. gr.:

Þjóðlendur skulu undanþegnar öllum sköttum og gjöldum.

Af ofangreindu má ráða að náttúrupassi krefjist að öllum líkindum einhverra breytinga á lögum, nema hann sé valkvæður.

Útfærsluatriði

Þær gjaldtökuleiðir sem lýst var hér á undan eru yfirlétt fremur einfaldar í eðli sínu þótt í sumum tilfellum leggist nokkurt vafstur á marga aðila, sbr. t.d. útfærslur á gistináttagjaldi sem þar er að finna. Eitt af því sem hlýtur að vega þungt þegar gjaldtökuleið er valin er það hvernig hún er útfærð og þar af leiðandi hvaða vafstur og kostnaður fylgir henni fyrir hina ýmsu aðila sem að framkvæmdinni koma. Þar sem hugmyndir um náttúrupassann hafa ekki verið ítarlega útfærðar var í tengslum við gerð þessa yfirlits reynt að draga fram þau atriði sem helst er óvissa um og síðan efnt til hugarflugsfundar með fulltrúum ferðaþjónustu og stjórnsýslu til að kanna hvernig hugsanlega mætti leysa úr óvissunni.

Samantekt á hugmyndum og sjónarmiðum sem fram komu á hugarflugsfundinum er að finna í viðauka en hér fyrir neðan eru settar fram tvær einfaldar útfærslur. Þær fela í sér tilraun til að sneiða hjá flækjum sem hljótast einkum af eftirtöldum atriðum:

- Hvernig svæði eru valin inn í náttúrupassann og hvaða meginreglur eiga að liggja þar til grundvallar. Búast má við því að hagsmunaaðilum, auk ferðamannanna sjálfra, þyki það jákvætt ef meginreglan er gegnsæ og skýr.
- Hvernig afmarka skal svæði, sem ekki eru þegar afmörkuð t.d. með friðlýsingarákvæðum. Það þarf að vera alveg skýrt hvar menn eru gjaldskyldir og hvar ekki, sbr. einnig almannarétt til að fara um óræktað land skv. náttúruverndarlögum.
- Hver tengsl gjaldtökunnar eru við eignarhald og/eða forræði einkaaðila, tekjuhlutdeild til eigenda og umsjónaraðila, hlutverkaskipting í landvörslu og eftirfylgni með gjaldtöku og heimild til frekari tekjuöflunar.

Mögulegar einfaldar útfærslur

Eins og fram kom á hugarflugsfundinum er áhersla lögð á það að útfærsla náttúrupassa sé sem allra einföldust. Hér verða settar fram tvær hugmyndir um útfærslu náttúrupassa sem taka mið af sjónarmiðum sem fram komu á hugarflugsfundi en eru að öðru leyti settar saman af skýrsluhöfundum. Athuga ber einnig að hugmyndirnar sem hér eru settar fram eru alls ekki fullmótaðar, þær hafa kosti og galla og að sjálfsögðu koma aðrar útfærslur til greina. Þær eru hins vegar einna einfaldastar af þeim sem útfærslum sem nærtækt er að ímynda sér. Þær þjóna þeim tilgangi, fyrst og fremst, að vera spægill fyrir aðrar hugmyndir sem nauðsynlegt er að skoða nánar með hagsmunaaðilum.

Náttúrupassi – hugmynd A

Hér er sett fram tillaga um náttúrupassa sem er valkvæður, þ.e. hans er ekki krafist til að fá aðgang að ferðamannastöðum. Það er að sjálfsögðu ekki auðvelt að fá miklar tekjur af valkvæðu gjaldi en á hinn bóginn má gera ráð fyrir að kostnaðurinn sé lágur og allmörg vandamál önnur gufa upp, eins og t.d. það að ekki þarf að ganga eftir því við Íslendinga hvort þeir eru með hann eða ekki (fremur en útlendinga), ekki þarf að afmarka gjaldtökusvæði, ekki þarf að tiltaka nákvæmlega um hvaða svæði hann gildir og ekki þarf að breyta neinum lögum hans vegna. Hugsanlega má útfæra hagræna hvata til að gera kaup á passanum eftirsóknarverðari. Töluverð óvissa eru um það hve mikill afraksturinn kynni að verða.

Forsenda þessarar hugmynda er að fjármögnun uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða á Íslandi sé verðugt verkefni sem allur þorri erlendra ferðamanna sé tilbúinn til að styðja enda sé um hóflegt fjárframlag að ræða. Árangurinn veltur á því að það takist að skapa þessari tekjuöflun mjög jákvæða ímynd og að gott samstarf náist við ferðapjónustuaðila.

Afmörkun

Náttúrupassinn nær til alls landsins og til þess er ætlast að allir kaupir hann sem njóta náttúru Íslands og eru 16 ára eða eldri. Hann gildir frá 1. janúar til 28. febrúar árið eftir, til þess að áramótagestir þurfi ekki að kaupa tvo. Heiti passans og tengt kynningarefni skírskotar á jákvæðan hátt til þess að sjálfsagt sé fyrir ferðafólk að leggja sitt af mörkum til þess að byggja upp og viðhalda ferðamannastöðum enda sé almennt ekki innheimtur aðgangseyrir að náttúrusvæðum.

Sala og eftirfylgni

Náttúrupassinn er tilraun til að afla tekna til uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða án þess að leggja á gjöld sem hækka uppsett verð ferðapjónustuaðila. Þess vegna geri stjórnvöld samkomulag við samtök í atvinnugreininni um samstarf við að kynna náttúrupassann og beita gesti léttum og jákvæðum þrýstingi, hugsanlega einnig hagrænum hvötum, til að leggja sitt af mörkum með því að kaupa hann. Á ferðamannastöðunum sjáist merki náttúrupassans á þeim mannvirkjum og þjónustupáttum sem hann fjármagnar. Hann þarf að vera til sölu eftir fjölbreyttum leiðum, bæði á netinu og á aðgengilegum sölustöðum, t.d. pósthúsum, bensínstöðvum, gestastofum og upplýsingamiðstöðvum. Nauðsynlegt er að beita margvíslegum leiðum til að auka vilja ferðamanna til að kaupa passann, t.d. með því að hafa skýra og vel kynnta stefnu um það hvernig fénu er varið og kynna verkefni sem er lokið, í vinnslu eða fyrirhuguð. Þar sem færi gefst, t.d. við kaup á netinu, gæti ferðamaðurinn hugsanlega ráðstafað sínu framlagi til tiltekins verkefnis. Hugsanlega gæti verið happadrætti tengt passanum. Með því að hafa tvö verð t.d. EUR 8 (ISK 989) og EUR 16 (ISK 1.940) mætti bjóða þeim sem það vilja að greiða aukíð framlag en hinir verða þá e.t.v. ánægðir með að sleppa með lægra gjaldið í stað þess að vera óánægðir með að greiða yfirleitt nokkuð.

Eftirfylgni felst í því að ferðapjónustuaðilar, landverðir og almenningur taka þátt í því að minna á náttúrupassann sem sjálfsagðan hlut, t.d. við upphaf ferðar og þegar sölustaðir eru nærri. Það verði ögn vandræðalegt að vera ekki með hann. Að öðru leyti eru engin viðurlög eða neitt neikvætt í tengslum við eftirfylgnina.

Allir Íslendingar, 16 ára og eldri, eru sjálfkrafa með náttúrupassa ef þeir geta sýnt fram á heimilisfestu á Íslandi á trúverðugan hátt en þar sem eftirfylgni kallar ekki á að það sé sannreynt mun ekkert á það reyna. Til að komast hjá mögulegum vandræðum í tengslum við takmarkanir á mismunun eftir þjóðerni gætu stjórnvöld einfaldlega greitt gjaldið fyrir Íslendingana inn í sjóðinn sem tekur við afrakstrinum. Þar sem erlendir ferðamenn eldri en 16 ára eru mun fleiri en Íslendingar (3:1) mun sá skerfur verða tiltölulega lítil hluti af heildartekjum sjóðsins, að því gefnu að vel takist til við söluna. Erlendir ferðamenn sem ekki njóta náttúrunnar sérstaklega, t.d. í viðskiptaferð, finna e.t.v. ekki mikla ástæðu til að kaupa passann en verða mjög varir við hann og sumir munu vafalítið vilja taka þátt.

Úthlutun fjár

Fyrirkomulag úthlutunar þarf að vera skýrt og í samræmi við vandaða og vel útfærða stefnu um sjálfbærni og verndun náttúrusvæða sem verða fyrir álagi ferðafólks. Þar undir fellur að hluta rekstur aðstöðu sem nauðsynleg er í tengslum við móttöku ferðafólks, t.d. salerni, upplýsingamiðlun og öryggisvörslu. Góð kynning á stefnunni og verkefnum sem undir hana falla er mikilvæg til að bæjja frá eðlilegum áhyggjum ferðafólks um að með gjaldinu séu þeir að fjármagna almennan ríkisrekstur.

Að öðru leyti getur fjármögnunin náð til hvaða staðar sem er innan ramma stefnunnar, þ.m.t. nýrra áfangastaða, og hvaða þáttar sem er í uppbyggingu, viðhaldi og rekstri sem sátt verður um. Æskilegt er að ná samstarfi við sveitarfélög um það hvernig slíkir staðir eru valdir, skipulagðir, byggðir upp og reknir enda hafi sveitarfélögin skýrt hlutverk í þeim efnum og fái hluta af tekjunum.

Náttúrupassi - hugmynd B

Náttúrupassi B er aðeins fyrir þjóðgarða og önnur verndarsvæði og byggir á því að tiltölulega einfalt sé að innleiða passann á svæðum sem nú þegar hafa skýra formlega afmörkun, hafa skýran lagaramma, njóta landvörslu og eru að mestu í eigu ríkisins eða eru á þjóðlendu. Rétt er

að hafa í huga að íslensku þjóðgarðarnir eru nokkuð ólíkir. Á Þingvöllum er það tiltölulega lítið svæði, þ.e. Hakið og Þinghelgin, sem hefur langmest aðdráttarafl. Vatnajökulsþjóðgarður er þannig afmarkaður að þjóðgarðsmörkin fylgja jökulröndinni að mestu við suðurjaðar jökulsins. Þeir sem eru á ferðalagi sunnan jökulsins og aka t.d. upp að jökulsporði eða sigla á Jökulsárlóni eru því oftast utan þjóðgarðsins og horfa aðeins inn fyrir hann. Undantekningar eru Skaftafell og Morsárdalur, Heinabergssvæðið og Hoffellssvæðið. Sprengisandsleið er á stuttum kafla innan þjóðgarðsins. Gera má ráð fyrir að utan suðursvæðisins komi einna flestir gestir í Lakagíga og að Langasjó, í Öskju, Kverkfjöll og að Snæfelli.

Eins og fram kemur í töflu 5 hér að framan heimsækir allur þorri ferðamanna einhvern þjóðgarðanna.

Afmörkun

Allir sem koma innfyrir skilgreind mörk þjóðgarða og annarra verndarsvæða sem ríkið hefur forræði yfir og þar sem landvarsla er fyrir hendi, eru skyldugir til að hafa náttúrupassann og eiga að geta framvísað honum þegar eftir því er leitað.

Hugsanlega mætti taka með verndarsvæði sem eru á forræði sveitarfélaga og styðjast þá við afmörkun hverfisverndar í aðalskipulagi, enda sé þá þar landvarsla á vegum sveitarfélagsins.

Seinna mætti þróa passann þannig að unnt sé að taka svæði í einkaeigu með, enda liggi þá fyrir útfærsla fyrir slík svæði.

Sala og eftirfylgni

Passinn er til sölu á netinu, í gestastofum og á landvörslustöðvum. Hann er gefinn út á nafn gestsins og með skráðan gildistíma, t.d. einn mánuð, eða með misjafna tímalengd og verð í samræmi við tímalengdina. Landverðir, og hugsanlega að auki til þess ráðnir starfsmenn, sinna eftirliti með því að biðja gesti um að framvísa passanum þegar tækifæri gefst. Þeim er vísað frá sem ekki sýna gildan passa. Útfæra þarf verklag í þessu sambandi og tryggja lagastoð.

Það fer að nokkru leyti eftir fjölda svæða hvort ástæða er til að láta passann gilda inn á hluta þeirra eða öll. Einfaldast er að einn passi á einu verði gildi fyrir öll svæði.

Sama regla getur gilt um Íslendinga og áður var lýst; þeir hafi sjálfkrafa passa ef þeir geta á trúverðugan hátt sýnt fram á heimilisfestu hér á landi. Hins vegar munu landverðir þurfa að ganga eftir því að þeir sýni skilríki því til staðfestingar, eða þá að þeir sækja passa eftir sömu leiðum og erlendir ferðamenn.

Þeir erlendu ferðamenn sem koma t.d. í viðskiptaerindum og heimsækja ekki verndarsvæði hafa enga ástæðu til að kaupa passann.

Úthlutun fjár

Þar sem náttúrupassinn er bundinn við þjóðgarða og önnur verndarsvæði með skilgreind mörk og landvörslu má búast við því að flestum þyki eðlilegt að a.m.k. stór hluti teknanna renni til þessara svæða. Hins vegar er líka eðlilegt að hluti renni til þess að undirbúa friðlýsingu og vörslu annarra svæða sem náttúrupassinn myndi þá einnig veita aðgang að. Um þetta þyrfti að móta nánari stefnu.

Samantekt og ályktanir

Yfirlitið yfir gjaldtökuleiðirnar sýnir að ferðamenn mega mjög víða búast við því að þurfa að greiða eitt eða fleiri gjöld sem stundum eru eyrnamerkt fjármögnun á markaðssetningu eða uppbyggingu í ferðapjónustu. Það sýnir líka að yfirvöld þurfa að gæta hófs í gjaldtökunni því það liggur í hlutarins eðli að mikil alþjóðleg samkeppni er um ferðamenn og þeir hafa úr fjölmörgum áfangastöðum að velja. Skipta má gjaldtökuleiðunum gróflega í þrjá flokka og hver þeirra hefur sína kosti:

Álag á aðra þjónustu, t.d. gistingu eða flugfar.

Hér er um að ræða þjónustu með nokkuð skýra tengingu við ferðalög en tengingin við uppbyggingu ferðamannastaða er óbein því ekki tengjast öll ferðalög heimsóknum á ferðamannastaði. Á hinn bóginn er a.m.k. mögulegt að haga álagningunni með fremur einföldum hætti og hægt að velja hvort gjaldið er hlutfallslegt, í þrepum eða föst fjárhæð. Ákvörðun skattþreps virðisaukaskatts fyrir gistingu fellur í þennan flokk.

Aðgangseyrir að sérstökum svæðum, t.d. þjóðgörðum.

Þessi leið hefur tvo meginkosti. Gjaldið leggst ekki á verð annarrar ferðapjónustu og gjaldtakan er í beinu samhengi við notkunina, þ.e. heimsókn á gjaldskyldan stað þar sem augljóslega er nauðsynlegt að hafa aðstöðu fyrir gesti. Náttúrupassinn fellur í þennan flokk og með nokkurri einföldun má segja að hann sé í raun leið til að krefja gesti um aðgangseyri án þess að hafa gjaldtökulið en þau eru almennt talin óhagkvæm leið vegna þess hvernig háttar til á ferðamannasvæðum hér á landi.

Landamæragjald, sbr. ESTA í Bandaríkjunum.

Gjaldið er greitt fyrir það að fá aðgang að landinu og tengist ekki ferðapjónustu að öðru leyti. Það leggst eðlilega sérstaklega á ferðafólk þar sem heimamenn hafa sjálfkrafa aðgang í krafti ríkisfangs. Gjaldið er því afar einfalt í eðli sínu. Vegna reglna EES og Schengen-svæðisins myndi það aðeins ná til um 37% erlendra ferðamanna ef því væri beitt hér.

Þegar upp er staðið hlýtur ákvörðun um að leggja á gjald eftir einhverjum þeirra leiða sem hér hafa verið raktar að vera í eðli sínu pólitísk því þar með er að nokkru leyti ákveðið hvernig byrðunum er skipt. Þá má gera ráð fyrir að taka þurfi tillit til ýmissa óbeinna þátta eða verkana sem gætu verið m.a. eftirfarandi:

- Vilji stjórnvöld nýta gjaldtökuleiðir sem hækka verð annarra þjónustupátta, t.d. gistingar eða flugfarseðla, þá hlýtur að vera til þess einstakt lag núna þegar ferðamönnum fjölgar mjög hratt. Þá ætti að vera hægt að haga gjaldtökunni þannig að hún valdi ekki samdrætti, aðeins hóflegri vexti. Það kann hins vegar að vera mjög erfitt að áætla nettóáhrif gjaldtökunnar. Þótt hafa megi erlendar kannanir á verðteygni til hliðsjónar hlýtur sérstaða þess sem í boði er að hafa nokkur áhrif og líklega telst Ísland meðal fremur sérstæðra áfangastaða ferðamanna. Þrátt fyrir það má gera ráð fyrir því að verðhækkun leiði til þess að færri ferðamenn heimsæki Ísland en ella, þ.e. einhverjir fara annað eða sitja heima og greiða þá ekki almenna veltuskatta og taka ekki þátt í öðrum jákvæðum ytri áhrifum ferðamennsku.
- Í almennri umræðu um gjaldtöku vegna uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða hafa yfirleitt heyrst upphæðir á bilinu 500 - 1.500 milljónir. Hærri upphæðir hafa heyrst, t.d. í nýlegri umfjöllun Arion banka. Þessar upphæðir eru ágiskanir um það hve mikilla

tekna mætti afla en engin ítarleg greining á fjárþörfinni liggur fyrir. Það er ekki einu sinni ljóst hvaða staðir teljast vera ferðamannastaðir. Á hinn bóginn eru almennar skatttekjur vegna heimsókna ferðamanna líklega um 15 - 20 milljarðar. Nú þegar er háum fjárhæðum varið af skattfé til reksturs á ferðamannastöðum, t.d. í þjóðgörðum og á verndarsvæðum. Það hvort gjald sem lagt er á til að afla viðbótartekna er eyrnamerkt auknum framlögum til uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða er því e.t.v. spurning um yfirborðsáferð frekar en grundvallaratriði. Aðalatriðið er að mörkuð sé skýr stefna og samsvarandi áætlun um það með hvaða hætti ríkið ætlar að hlutast til um það að landið og samfélagið geti tekið við ferðamönnum á sjálfbæran hátt samhliða því að ferðaþjónusta sé öflug undirstaða í hagkerfinu. Huga þarf að verkaskiptingu og þátttöku annarra aðila, svo sem sveitarfélaga og landeigenda.

- Umræðan um gjaldtöku er komin á skrið vegna þess að ferðamönnum fjölgar svo hratt að uppbygging, eins og hún hefur verið stunduð undanfarin ár, hefur ekki haft undan. Sumir staðir eru þess vegna við metunarmörk, þ.e. ekki er unnt að taka við fleirum án þess að skemmdir verði á viðkvæmri náttúru eða fjölmenni verði til ama. Hætt er við að upplifun ferðafólks verði ekki eins góð og ella og áhugi á landinu minnki. Í raun hefur því vöxturinn rekist á endamörk, á sumum stöðum, sem þó væri hægt að losna frá, ýmist með því að fjárfesta í uppbyggingu á þessum stöðum eða með því að dreifa ferðafólki annað. Gera má ráð fyrir því að það krefjist líka fjárfestingar að hafa áhrif á dreifingu fólks, bæði vegna nauðsynlegrar uppbyggingar á öðrum stöðum og kynningarstarfs sem henni fylgir. Sumir staðir er þess eðlis að þeir rúma aðeins tiltekinn fjölda án þess að upplifunin skerðist, óháð því hvernig um þá er búið. Grunnupplýsingar um þessi efni og úrvinnsla úr þeim í stefnumörkun og áætlanagerð er þó mjög af skornum skammti enda hafa rannsóknir í þessum geira engan veginn verið í takt við vaxandi mikilvægi hans í hagkerfinu, eins og margoft hefur verið bent á. Einfalt er þó að spyrja hvort ein milljón, sem ríkið ver til að rýmka endamörk vaxtarins, býður upp á að aukinn fjöldi ferðamanna sem því nemur gefi af sér meira en eina milljón í tekjur ríkisins. Gróflega áætlað eru tekjur ríkisins um ISK 34.000 af hverjum ferðamanni (sjá mynd 4). Þá þarf aukamilljónin aðeins að bjóða upp á að rúm verði fyrir 30 ferðamenn til viðbótar innan vaxtarmarkanna. Skýrsluhöfundar giska þess vegna á að fjárfesting ríkisins í uppbyggingu og viðhaldi ferðamannastaða sé sérlega arðbær og það ætti ekki að skipta meginmáli hvaðan féð kemur, það skili sér margfalt til baka.
- Ríkið þarf að afla tekna og það er kostur ef tekjuöflunin er gegnsæ eins og hún væri ef gjald sem ferðamenn greiða rynni til uppbyggingar ferðamannastaða. Það kann að vera áhugavert að setja þetta í stærra samhengi, þ.e. að ekki sé aðeins um að ræða gjaldtöku og úthlutanir til uppbyggingarverkefna heldur heildarfyrirkomulag sem hvetur til jákvæðs samspils sjálfbærrar nýtingar og náttúruverndar. Úthlutanir á fé til uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða séu t.d. tengdar áætlanagerð um verndun og sjálfbæra nýtingu. Þar þurfi að draga fram m.a. hvernig ferðamannastaðurinn og heimsóknir á hann geta haft sem mest jákvæð hliðaráhrif á nærsamfélög og byggðapróun og hvernig tekið er á öryggismálum, sjálfbærni í rekstri og umhverfisstjórnun. Það verði eftirsóknarvert fyrir landeigendur, hvort sem það er ríkið, sveitarfélög eða einkaaðilar, að fara slíka leið.
- Þótt náttúrupassinn leggist ekki á verð fyrir ferðaþjónustu er hann e.t.v. sýnd veiði en ekki gefin fyrir ferðaþjónustuaðilana því ætla má að ferðamenn ráðstafi yfirleitt tiltekinni heildarfjárhæð til ferðalagsins, meðvitað eða ómeðvitað. Það er þá óvarlegt að gera ráð fyrir því að andvirði náttúrupassans sé hrein viðbót við upphæð sem ferðamaðurinn er tilbúinn til að eyða. Munurinn liggur þá í því að lagt er út fyrir náttúrupassanum eftir að

greitt hefur verið fyrir flug og gistingu, jafnvel þegar ferðamaðurinn er hingað kominn. Þá er minna eftir til ráðstöfunar í veitingahús, minjagripi, styttri ferðir og annað sem ákvörðun er tekin um eftir að náttúrupassinn er keyptur. Það verða þá e.t.v aðrar greinar ferðaþjónustu en flug og gisting sem taka á sig minnkaða veltu. Það er líka mikilvægt að gjaldtaka virðist ekki ruglingsleg, t.d. ef náttúrupassi dekkar suma staði en aðra ekki og önnur gjaldtaka sé inn á staði í einkaeign. Þótt hér hafi verið settar fram tvær einfaldar hugmyndir um náttúrupassa, sem nota mætti til að spegla aðrar hugmyndir í, er töluverð þróunarvinna eftir áður en fram kemur útfærsla sem helstu hagsmunaaðilar geta orðið sáttir við. Ef til vill er ekki óeðlilegt að þeir hagsmunaaðilar sem hvað skýrast hafa tekið undir hugmyndir um náttúrupassa hafi frumkvæði að því að setja fram nokkuð ítarlega útfærða tillögu.



Viðauki: Hugmyndir og sjónarmið á hugarflugsfundi

Efnt var til hugarflugsfundar þann 3. júlí 2013 og þangað boðið nokkrum fulltrúum hagsmunaaðila og stjórnsýslunnar. Eftirtaldir sátu fundinn:

Valgerður Rún Benediktsdóttir fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Guðríður Þorvarðardóttir fyrir umhverfisráðuneytið
Ólöf Ýrr Atladóttir fyrir Ferðamálastofu
Ólafur A. Jónsson fyrir Umhverfisstofnun
Guðjón Bragason fyrir Samband Íslenskra sveitarfélaga
Þórður Ólafsson fyrir Vatnajökulsþjóðgarð
Guðrún St. Kristinsdóttir fyrir Þjóðgarðinn á Þingvöllum
Erna Hauksdóttir fyrir Samtök ferðaþjónustunnar
Ásbjörn Björgvinsson fyrir Ferðamálasamtök Íslands
Sveinbjörn Halldórsson fyrir Samtök útivistafélaga
Jón Ásbergsson fyrir Íslandsstofu
Þorsteinn Svavar McKinstry fyrir félag leiðsögumanna komst ekki á fundinn en hann sendi hugleiðingar í bréfi.

Í fundarboði voru settar fram helstu spurningar sem svara þarf varðandi útfærslu náttúrupassans:

- Hvernig eru gjaldskyldir staðir valdir og afmarkaðir?
- Hvernig er passinn keyptur og hvernig er gjaldskyldu fylgt eftir?
- Hvaða staði kemur til greina að fjármagna með tekjum af passanum?
- Þarf passa með mismunandi gildissvið (tímabil og/eða svæði)?
- Hvaða gögn eða aðstöðu þarf að útbúa vegna kynningar, sölu og innheimtu?
- Hvert er hlutverk og ábyrgð landeiganda, sveitarfélags og ríkisins varðandi gjaldtöku eignarhald og friðlýsingarstöðu?
- Eiga aðrir aðilar að fá skerf af gjaldinu, t.d. landeigandi eða söluaðili?

Aðaláherslan á fundinum var umræða um fyrstu þrjár spurningarnar vegna þess að svörin við þeim ráða mestu um útfærsluna að öðru leyti. Byrjað var á því að skoða einföldustu mögulegu leiðir og síðan hvað þyrfti að bæta til að gera þær skilvirkari. Eins og gefur að skilja kom ekki fram fullbúin útfærsla náttúrupassa á fundinum en margvíslegar vangaveltur, ábendingar, sjónarmið og hugmyndir sem gagn er að ef ákveðið verður að skoða málið nánar. Helstu atriði sem fram komu eru skráð hér fyrir neðan og flokkuð eftir meginspurningunum þremur.

Hvernig eru gjaldskyldir staðir valdir og afmarkaðir?

Þrenns konar val og afmörkun svæða kom helst fram í umræðunni: Landið allt, mismunandi útfærslur svæðaskiptingar, eða áhersla á þjóðgarða og hugsanlega önnur friðlýst svæði.

- Það kann að einfalda málið ef gjaldtakan nær aðeins til svæða í opinberri eigu og afraksturinn fjármagni uppbyggingu þeirra.
- Til einföldunar mætti hafa tiltölulega fá svæði undir, a.m.k. í byrjun.
- Það flækir málið að svæði í opinberri eigu og einkaeigu liggja stundum saman og innan þjóðgarða eru svæði í einkaeign.
- Skoða mætti útilegukortið sem hliðstæðu.

- Það mætti láta passann gilda eingöngu á þeim svæðum þar sem er landvarsla eða annars konar eftirlit á staðnum. Á hinn bóginn gæti náttúrupassinn fjármagnað landvörslu á nýjum stöðum, þar sem þörf er á.
- Skilgreina mætti gjaldsvæði líkt og í jarðlestakerfum. Þannig mætti kaupa misdýra passa eftir því hvers konar svæði eru heimsótt.

Hvernig er gjaldtöku fylgt eftir?

Umræðan snerist aðallega um stikkprufueftirlit en sá möguleiki var skoðaður líka að hafa einfaldlega ekkert eftirlit á þeirri forsendu að náttúrupassinn væri gerður að nægilega jákvæðu verkefni til þess að allur þorri ferðamanna vildi kaupa hann.

- Fram komu áhyggjur af því að náttúrupassinn sem allir þyrftu að eiga yrði í raun nefskattur, líkt og útvarpsgjald, sem legðist aukalega á skattborgara.
- Það væri óheppilegt ef bæði er seldur náttúrupassi með vítt gildissvið og samhliða sé selt inn á svæði í einkaeign. Erfitt verður að koma í veg fyrir að einkaaðilar selji inn á sín svæði í krafti eignarréttar og búast má við að þeir taki gjald fyrir veitta þjónustu.
- Einfaldasta og öruggasta fyrirkomulagið væri að fara svipaða leið og ESTA í Bandaríkjunum, þ.e. fast komugjald. Það myndi síður trufla aðra gjaldtöku inn á stök svæði. Í raun væri þá um að ræða "Íslandsskatt".
- Skoða þarf hvort allir eiga að borga jafnt, t.d. Íslendingar, ráðstefnugestir, þeir sem koma í stutta heimsókn og þeir sem dvelja lengi.
- Sú hættu er fyrir hendi að passinn sé látinn ganga milli manna. Hann þyrfti því að vera gefinn út á nafn. Skoða þarf hvað gert er þegar passi tynist eða gleymist.
- Skiptar skoðanir voru um það hversu burðugir ungir sumarstarfsmenn í landvörslu væru til þess að fylgja eftir gjaldskyldunni.
- Sérstakt starfsfólk á vegum náttúrupassans gæti framkvæmt stikkprufur og háar sektir lægju við að geta ekki framvísað honum.
- Staðfesting á búsetu á Íslandi, t.d. með því að sýna ökuskírteini, gæti verið ígildi náttúrupassa fyrir Íslendinga.
- Ef gjaldið er hóflegt, t.d. 1.000 kr., er raunhæfara að gera ráð fyrir að allir kaupir passann, jafnvel þótt kaupin séu valkvæð.
- Búast má við að gjaldataka og eftirlit kalli á lagabreytingar, t.d. um sektir.
- Gjaldataka fyrir bílastæði, eins og tíðkuð er í Þjóðgöörðum í Kanada, gæti verið áhugaverð leið. Greiðslumáti og eftirfylgni er þá líkt og á öðrum bílastæðum og bannað að leggja bílum utan þeirra, nema hugsanlega á gjaldfrjálsum stæðum lengra frá. Búast má við því að þetta sé misjafnlega auðvelt hér á landi, t.d. í Vatnajökulsþjóðgarði. Þetta gæti líka fælt Íslendinga frá stöðum með gjaldskyld bílastæði.
- Almenn er fólk viljugra til að greiða fyrir veitta þjónustu.
- Það er ferðaþjónustuaðilum afar mikilvægt að gjaldataka valdi ekki hækkun á verði þjónustunnar sem þeir veita.
- Ef ferðamenn hafa frjálst val um kaup á náttúrupassanum gæti verið erfitt að nálgast farþega skemmtiferðaskipa.
- Ef gjald er aðeins tekið yfir sumarið gæti það átt þátt í að jafna árstíðasveiflu.

Hvert ætti innheimt gjald að renna?

Fundarmenn virtust almennt á því að náttúrupassinn þyrfti að geta fjármagnað uppbyggingu og viðhald margvíslegra svæða, t.d. nýrra staða til að dreifa álagi.

- Það þyrfti að liggja fyrir hver fjárþörfin er.
- Óljóst er hvaða tilkall eigendur og umsjónaraðilar svæða geta gert til afraksturs gjaldtökunnar.

- Vandasamt verður að útdeila afrakstrinum og vald þeirra sem það gera verður mikið.
- Á sumum svæðum í einkaeigu er mikil þörf fyrir uppbyggingu og viðhald.
- Rekstur svæða er mikilvægur þáttur, m.a. í sjálfbærni ferðamannastaða. Sveitarfélög annast að hluta rekstur ferðamannaaðstöðu og þá er spurning hvort afrakstur náttúrupassans ætti að fjármagna líka slíkan rekstur. Svipaðar spurningar eiga við um öryggismál.
- Sumir staðir geta tekið við miklu fleiri ferðamönnum ef aðstaða er til þess gerð en aðrir staðir missa gildi sitt ef uppbygging er of mikil.
- Dæmi eru um staði sem lagfæra þarf vegna ágangs undanfarinna ára.
- Auk reksturs, öryggismála og viðhalds mætti fjármagna rannsóknir, þróunarverkefni, brýn átaksverkefni.
- Ekki sé innheimt fyrir aðgang að svæðum sem njóta framlaga.

Almenn atriði

Fundarmenn voru almennt á því að einfaldleikinn skipti mestu máli og hugsanlega mætti fara af stað með mjög einfalt fyrirkomulag til reynslu. Seinna mæti meta hvort betri árangur væri líklegur með flóknari útfærslu og aukin innheimta stæði undir aukalegum kostnaði.

- Minnst var á að ríkið hefði verulegar tekjur nú þegar af komu ferðamanna og að ferðapjónusta væri burðarás í atvinnulífi.
- Spurt var hvort endalaus fjölgun ferðamanna væri æskileg.
- Frekari rannsókna er þörf, ekki síst á náttúrufarsþáttum sem tengjast ferðamennsku.

Heimildir

Upplýsingasöfnun fór einkum fram á netinu og reynt var að velja þar traustar heimildir, t.d. á vefjum opinberra aðila. Heimildirnar eru því margvíslegar og erfitt að tryggja að samsvarandi upplýsingar fái úr ólíkum áttum. Í sumum tilfellum hefur verið stuðst við heimildir sem uppfylla ekki akademískar kröfur, t.d. fréttamiðla, Wikipedia og þess háttar. Hér er því fyrst og fremst um að ræða skrá yfir ítarefni fremur en formlega heimildaskrá vísindaritgerða.

Efni sem vísað er til á vefnum var sótt í júní og júlí 2013.

Hagstærðir ferðamennsku og verðteygni

Blake, A. og Cortes-Jiménez. (2007). The Drivers of Tourism Demand in the UK. Aðgengilegt á http://academia.edu/398844/The_Drivers_of_Tourism_Demand.

Coenen, M. og van Eekeren, L. (2003). A Study of the Demand for Domestic Tourism by Swedish Households using a Two staged Budgeting Model. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 3(2), 114-132.

Corgel, J. og Lane, J. (án ártals). Hotel Industry Demand Curves. Aðgengilegt á: http://www.pkfc.com/en/pkfhome/FreeStuff/Newsletter/Hotel_Demand_Curves.pdf

Divisekera, S. (2007). Modelling and estimation of tourism demand elasticities – a study of tourist expenditure allocation in Australia. CRC Sustainable Tourism.

EEA Coordination Unit. (2013). European Economic Area – Fact Sheet. Aðgengilegt á: http://www.llv.li/pdf-llv-sewr-ewr-kurzinformation_englisch.pdf

Estimating Air Travel Demand Elasticities. (2007). InterVISTAS Consulting, prepared for IATA.

Ferðamálastofa (2013). Ferðapjónusta á Íslandi í tölum, apríl 2013. Samantekt: Oddný Þóra Óladóttir.

Gillen, D., Morrison, W. G., og Stewart, C. (2002). Air Travel Demand Elasticities: Concepts, Issues and Measurement.

Yfirlitsskýrslur og almennar upplýsingar

Magnús Oddsson. (2008). Fjármögnun Almannagæða. Aðgengilegt á: http://www.ferdamalastofa.is/static/files/upload/files/2009326114347Fjarmognun_almannagæda.pdf

Iðnaðarráðuneytið. (2008). Tillögur nefndar iðnaðarráðherra um aðkomu ríkisins að skipulagi og fjármögnun í ferðapjónustu. Aðgengilegt á: <http://www.ferdamalastofa.is>.

Samráðsvettvangur um aukna hagsæld. (2013). Fyrirkomulag vinnunnar og tillögur verkefnisstjórnar. Aðgengilegt á: <http://samradsvettvangur.is/wp-content/uploads/2013/01/Fundargogn-Samradsvettvangur-3.-fundur-Netid.pdf>

Álit nefndar um umhverfisgjöld tengd ferðapjónustu. (2010). Aðgengilegt á: <http://www.ferdamalastofa.is/static/research/files/skyrsla-nefndar-um-umhverfisgjold-2010.pdf>

Arion banki. (2013). Ferðapjónustan: Atvinnugrein á unglingsaldri. Aðgengilegt á: <http://www.arionbanki.is/library/Skrar/Greiningar/Markadspunktar->

/Fer%C3%B0a%C3%BEj%C3%B3nusta_Atvinngrein%20%C3%A1%20unglingsaldri%20-%20Copy%20%281%29.pdf

OECD (2013). Indicators for Measuring Competitiveness in Tourism. Aðgengilegt á: http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/indicators-for-measuring-competitiveness-in-tourism_5k47t9q2t923-en

OECD (2010). Skrá yfir vefi sem tengjast ferðapjónustu. Aðgengilegt á: <http://www.oecd.org/cfe/tourism/49223525.pdf>

Umhverfisstofnun. (2013). Ástand friðlýstra svæða. Aðgengilegt á: https://www.ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Nattura/Skyrslur/Astand_fridlystra_svaeda_2012.pdf

Alþjóðasamtök í ferðamannaíðnaði

World Travel and Tourism Council: <http://www.wttc.org/>

World Tourism Organization: <http://www.unwto.org>

The International Air Transport Association <http://www.iata.org>

Brottfarar- og komugjald

Almennt

IATA Economics. (2005). IATA Economic Briefing No.2: Aviation Taxes and Charges.

Aðgengilegt á:

http://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/aviation_taxes_charges.pdf

IATA Economics. (2009). Impact of proposed Iceland departure tax. Aðgengilegt á:

<http://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/Iceland-passenger-tax-February-2011.pdf>

Bretland

HM Revenue & Customs. (2013). Air Passenger Duty. Aðgengilegt á:

http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageExcise_ShowContent&id=HMCE_CL_000505&propertyType=document

Airportwatch. (2013). Air Passenger Duty. Aðgengilegt á:

http://www.airportwatch.org.uk/?page_id=8484

PricewaterhouseCoopers. (2013). The economic impact of Air Passenger Duty. Aðgengilegt á:

<http://corporate.easyjet.com/~media/Files/E/Easyjet-Plc-V2/pdf/content/APD-study-Abridged.pdf>

Bandaríkin

Airlines for America. (á.á.). Government-Imposed Taxes on Air Transportation. Aðgengilegt á:

<http://www.airlines.org/Pages/Government-Imposed-Taxes-on-Air-Transportation.aspx>

Þýskaland

Die Bundesregierung (2010):

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2010/09/2010-09-01-luftverkehrssteuer.html>

Wikipedia. (á.á). Luftverkehrabgabe. Aðgengilegt á <http://de.wikipedia.org/wiki/Luftverkehrabgabe>

Írland

Revenue Irish Tax and Customs. (á.á). Air Travel Tax. Aðgengilegt á: <http://www.revenue.ie/en/tax/excise/leaflets/air-travel-tax.html>

European Union. (2011). Irish air travel tax: Commission welcomes overhaul of discriminatory charges; closes infringement case. Aðgengilegt á: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-734_en.htm

Ísland

Flugstoðir. (2009). Gjaldskrá. Aðgengilegt á: <http://vedur.isavia.is/?PageID=227>

Tollstjóri. (2011). Gjaldskrá. Aðgengilegt á: <http://www.tollur.is/upload/files/Gjaldskrá%20A1%20BEj%20B3nustugjalda%20tollafgrei%20slu%20tolleftirlits.pdf>

Keflavíkflugvöllur. (2012). Notendagjöld. Aðgengilegt á: <http://b2b.kefairport.is/Flugfelog/Flugvollurinn/Lendingargjold/>

ISAVIA. (2012). Flugtölur 2012. Aðgengilegt á: <http://www.isavia.is/um-isavia/flugtolur/arleg-utgafa/>

Aðgangseyrir

Almennt

Lindberg, K. (2001). Protected Area Visitor Fees: Overview. Cooperative Research Centre for Sustainable Tourism, Griffith University. Aðgengilegt á: <http://www.eceat-projects.org/tourism-manual/6-3%20PA%20Visitor%20Fees%20-%20Overview.pdf>

Maria Reynisdóttir, Song, J. og Agrusa, J. (2008). Willingness to pay entrance fees to natural attractions: An Icelandic case study. *Tourism Management* 29(6), 1076-1083. Aðgengilegt á: http://ac.els-cdn.com/S0261517708000319/1-s2.0-S0261517708000319-main.pdf?_tid=dc1a401e-e315-11e2-a674-00000aab0f27&acdnat=1372769562_80c141cc219fe60431bee9c0763f70e9

Bandaríkin

National Park Service. (á.á). Aðgengilegt á: <http://www.nps.gov/>

Kanada

Parks Canada. (2013). List of Fees. Aðgengilegt á: http://www.pc.gc.ca/apps/tarifs-fees/lst_E.asp?ParkName=&ProgType=0&ProvType=0&Submit1=+Find+Matching+Results+

Namibía

Cardboard box travel shop. (á.á). Park Entrance Fees. Aðgengilegt á: <http://www.namibian.org/travel/lodging/fees.htm>

Kenýa

Kenya Wildlife Service. (2013). Aðgengilegt á: <http://www.kws.org>

Ástralía

Environment and Heritage. (2012). Which parks charge daily motor vehicle entry fees? Aðgengilegt á: <http://www.environment.nsw.gov.au/annualpass/DailyVehicleEntryFees.htm>

Department of Environment, Water and Natural Resources. (2013). Innes National Park. Aðgengilegt á: http://www.environment.sa.gov.au/parks/Find_a_Park/Browse_by_region/Yorke_Peninsula/Innes_National_Park

Sérstakur virðisaukaskattur á þjónustu tengda ferðamennsku

Almennt

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2012). Áhrif þess að hækka virðisaukaskatt á gistiþjónustu. Aðgengilegt á: http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Ahrif_thess_ad_haekka_vsk_a_gistithjonustu.pdf

KPMG. (2012). Áhrif breytinga á virðisaukaskattslögum á hótél og gististaði Aðgengilegt á: http://is02.ecweb.is/saf/upload/files/pdf/ymislegt/ahrif_breytinga_a_virdisaukaskattslögum.pdf

European Commission. (2013). VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Aðgengilegt á: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

Frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (tekjuöflunaraðgerðir, kjarasamningar, verðlagsbreytingar o.fl.), þskj. 602, 468. Mál. Löggj. 141. 2012-2013. Aðgengilegt á <http://www.althingi.is/altext/141/s/0602.html>

British Hospitality Association. (á.á.) Questions & Answers. Aðgengilegt á: <http://www.bha.org.uk/vat-campaign/questions-answers/>

McMahon, M. (á.á). Tourism Taxation: No Such Thing As A Free Lunch? Aðgengilegt á: www.tcd.ie/Economics/SER/sql/download.php?key=197

Gistináttagjald

Almennt

European Tour Operators Association. (2012). Attacks on European Tourism. Aðgengilegt á: <http://www.etoa.org/policyareas/tourist-taxes>

Þýskaland

Bremen. (2013). City tax. Aðgengilegt á: <http://www.bremen-tourism.de/city-tax>

RT. (2013). German capital introduces 'city tax' for tourists. Aðgengilegt á: <http://rt.com/business/berlin-introduces-tourist-tax-334/>

Alþingi. (2011). Lög um gistináttaskatt, nr. 87/2011. Aðgengilegt á: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011087.html>

Sviss

Kanton Bern, Volkswirtschaftsdirektion. Kurtaxe. (á.á.). Aðgengilegt á: http://www.vol.be.ch/vol/de/index/wirtschaft/tourismus_regionalentwicklung/tourismusabgaben/kurtaxe.html

Kanton Bern, Volkswirtschaftsdirektion. Beherbergungsabgabe. (á.á.). Aðgengilegt á:
http://www.vol.be.ch/vol/de/index/wirtschaft/tourismus_regionalentwicklung/tourismusabgaben/beherbergungsabgabe.html

Bandaríkin

City of Boulder Colorado. (á.á.). Affordable housing task force – Affordable housing funding possibilities. Aðgengilegt á: http://www.bouldercolorado.gov/files/HSHHS/AHTF_2010-2011/4_20_2011_fundingpossibilities.pdf

The City of New York. (2013). Hotel Room Occupancy Tax. Aðgengilegt á:
<http://www.nyc.gov/html/dof/html/business/hotel.shtml>

Anchorage. (á.á.). Bed Tax FAQs. Aðgengilegt á: <http://www.anchorage.net/alaskans/bed-taxes>

Stephen W. Litvin, Litvin, S. W., Crotts, J. C., Blackwell, C. og Styles, A. K. (2006). Expenditures of Accommodations Tax Revenue: A South Carolina Study. Journal of Travel Research 45, 150-157. Aðgengilegt á: <http://jtr.sagepub.com/content/45/2/150.full.pdf+html>

Montana Department of Revenue. (2012). Lodging Facility Sales and Use Tax. Aðgengilegt á:
http://revenue.mt.gov/forindividuals/taxes_licenses_fees_permits/Miscellaneous_Taxes_and_Fees/lodging.mcp

Kanada

Tourism Industry Association of Prince Edward Island. (2012). Province wide Accommodation Levy. Aðgengilegt á: <http://www.tiapei.pe.ca/userfiles/file/ProvinceWideAccommodationLevy-v12-Nov1612UPDATED.pdf>

Assessment and Taxation Department. (2008). Quick Facts Accommodation tax by-law. Aðgengilegt á:
http://www.winnipegassessment.com/Asmttax/pdfs/Accommodation/Quick_Facts.pdf

Vancouver Hotel Destination. (á.á.). Destination Marketing fee: FAQ's. Aðgengilegt á:
<http://www.vanhda.ca/FAQ.html>

Hotel Association of Canada. (2012). Room Taxes on Lodging Industry in Canada. Aðgengilegt á: <http://www.hotelassociation.ca/forms/Room%20Taxes%20Table.pdf>

Namibía

Government Gazette of the Republic of Namibia. (2004). Government Notices. Aðgengilegt á:
http://www.namibiaturism.com.na/uploadedFiles/NamibiaTourism/Consumer/About_NTB/Industry_Services/NTB%20Regulations.pdf

Gjald á bílaleigubíla

Gale, W. G. og Ruben, K. (2006). Taken for a ride: Economic effects of car rental excise taxes. Aðgengilegt á:
http://heartland.org/sites/all/modules/custom/heartland_migration/files/pdfs/19712.pdf

Tax Foundation. (2006). The Case Against Special Rental Car Excise Taxes. Aðgengilegt á:
<http://taxfoundation.org/blog/case-against-special-rental-car-excise-taxes>

FindLaw. (2013). Alaska Stat. § 43.52.080. : Alaska Statutes - Section 43.52.080.:
Administration of tax. Aðgengilegt á:
<http://codes.lp.findlaw.com/akstatutes/43/43.52./01./43.52.080>.

Alaska Department of Revenue, tax division. (2010). Vehicle Rental Tax. Aðgengilegt á:
<http://www.tax.alaska.gov/programs/programs/help/faq/faq.aspx?60255>

USA Today. (2009). Rental car taxes are getting jacked up. Aðgengilegt á:
http://usatoday30.usatoday.com/travel/news/2009-11-02-rental-car-taxes-rising_N.htm

USA Today. (2006). Heavy taxes crash down on car rental industry. Aðgengilegt á:
http://usatoday30.usatoday.com/money/biztravel/2006-04-18-car-rentals-taxes-usat_x.htm

SunSentinel. (2009). Tourism budgets tight. Aðgengilegt á: http://articles.sun-sentinel.com/2009-04-19/business/0904170272_1_visit-florida-tourism-marketing-emergency-funds

Gjald á skemmtiferðaskip

Alaska

Alaska Department of Revenue – Tax Division. (2012). Revenue Source Book Fall 2012.
Aðgengilegt á: <http://www.tax.alaska.gov/programs/documentviewer/viewer.aspx?896r>

Resource Development Council. (á.á.). Alska's Tourism Industry. Aðgengilegt á:
<http://www.akrdc.org/issues/tourism/overview.html>

Grænland

The Official Cruise Operator Site of Greenland. (á.á.) Greenlandic Passenger Tax. Aðgengilegt á:
<http://www.cruisegreenland.gl/practical-info.aspx>

Katalónía

Ministry of business and Labour. (2012). Tourist tax: a fund for promoting the competitiveness of tourism. Aðgengilegt á:
http://www20.gencat.cat/portal/site/empresaiocupacio/menuitem.32aac87fcae8e050a6740d63b0c0e1a0/?vgnextoid=7562145f5e44a310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=7562145f5e44a310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default&newLang=en_GB

Ýmis lönd

Caribbean Hotel & Tourism Association. (á.á.). Tourism Taxation. Aðgengilegt á:
<http://www.caribbeanhotelandtourism.com/cshae/docs/Surveys/Tourism-Taxation-Updated-April-2012.xls>

Centre for Responsible Travel. (2009). Economic Impact of Cruise Tourism: Costa Rica, Honduras & Belize. Aðgengilegt á:

<http://www.responsibletravel.org/events/documents/Speaking-engagements/Belize.Cruise%20Tourism.Master.FINAL.pdf>

Jim Walker's Cruise Law News. (2011). Cruise Lines Owe Jamaica More Than \$12,000,000 In Unpaid Taxes? Aðgengilegt á: <http://www.cruiselawnews.com/2011/05/articles/taxes/cruise-lines-owe-jamaica-more-than-12000000-in-unpaid-taxes/>

Ferðaheimildargjald

USA

U.S. Customs and Border Protection. (á.á.) Frequently Asked Questions about the Visa Waiver Program (VWP) and the Electronic System for travel Authorization (ESTA). Aðgengilegt á: http://www.cbp.gov/xp/cgov/travel/id_visa/business_pleasure/vwp/faq_vwp.xml

Ástralía

Australian Government. (á.á.) Electronic Travel Authority. Aðgengilegt á: <https://www.eta.immi.gov.au/ETA/etas.jsp>

Evrópa

PricewaterhouseCoopers. (2011). Policy study on an EU Electronic System for travel Authorization (EU ESTA). Aðgengilegt á: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/esta_main_en.pdf

Gjald á störf í ferðaþjónustu

Sviss

Kanton Bern, Volkswirtschaftsdirektion. (á.á.). Tourismusförderungsabgabe. Aðgengilegt á: http://www.vol.be.ch/vol/de/index/wirtschaft/tourismus_regionalentwicklung/tourismusabgaben/tourismusfoerderungsabgabe_NEU.html

Gemeinde Matten. (á.á.). Anhang zur Verordnung über die Tourismusförderungsabgabe. Aðgengilegt á: http://www.matten.ch/data_access/matten/downloads/TFA-VO-Anhang.pdf