

Tillögur nefndar um umhverfisgjöld tengd ferðapjónustu

17. mars 2010

M. Pétur
J. A.
EB
JMP
GB

I. Inngangur

Þann 18. september 2009 skipaði fjármálaráðherra nefnd um umhverfisgjöld tengd ferðaþjónustu. Samkvæmt skipunarbréfi nefndarinnar er henni ætlað að kanna grundvöll þess að leggja á umhverfisgjöld tengd ferðaþjónustu sem eiga að renna til uppbyggingar þjóðgarða og annarra fjölsótttra og friðlýstra áningarstaða ferðamanna og til eflingar ferðaþjónustu.

Nefndina skipuðu:

- Ólafur Örn Haraldsson, formaður, skipaður af fjármálaráðherra,
- Helga Haraldsdóttir, skrifstofustjóri, skipuð samkvæmt tilnefningu iðnaðarráðherra,
- Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir, skrifstofustjóri, skipuð samkvæmt tilnefningu umhverfisráðherra,
- Ingibjörg G. Guðjónsdóttir, ferðamálafræðingur, skipuð samkvæmt tilnefningu Samtaka ferðaþjónustunnar,
- Sigprúður Stella Jóhannsdóttir, líffræðingur, skipuð samkvæmt tilnefningu samtaka á sviði náttúruverndar.

Starfsmaður nefndarinnar var Ögmundur Hrafn Magnússon, lögfræðingur í fjármálaráðuneytinu.

Sigprúður Stella Jóhannsdóttir þurfti frá að hverfa og tók Árni Bragason, náttúrufræðingur, sæti hennar í nefndinni.

Þann 30. nóvember 2009 skipaði fjármálaráðherra Guðjón Bragason, sviðsstjóra hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga sem fulltrúa í nefndina.

Ferðamönnum á þjóðgörðum, friðlýstum svæðum og öðrum fjölsóttum stöðum hefur fjölgað mikið ár frá ári. Þar sem mest mæðir á þarf að bæta aðstöðu á allan máta bæði hvað áhrærir þjónustu, hreinlætismál og vernd þeirrar náttúru sem er helsta aðráttarafl þessara staða.

Hugmyndir um einhvers konar gjaldtöku til að standa undir þessum vaxandi verkefnum eru ekki nýjar af nálinni. Árið 2000 vann starfshópur á vegum umhverfisráðherra skýrslu um tekjur af náttúruperlum en jafnframt hefur gjaldtaka í ýmsum búningi komið upp í sambandi við fjárlagagerð og í störfum Alþingis. Hugmyndir af þessum toga hafa hinsvegar ekki enn orðið grundvöllur til þess að gjaldtöku væri komið á en skiptar skoðanir hafa verið um slíkar hugmyndir. Aðilar í ferðaþjónustu hafa lagst gegn gjaldtöku og jafnframt hafa einstaklingar og hópar talið að landið eigi að vera opið hverjum sem er og að ekki eigi að taka gjald fyrir að njóta þess. Heimildir til innheimtu þjónustugjalda hefur þó verið að finna í lögum.

Nefndin leggur hér fram tillögur um umhverfisgjöld tengd ferðaþjónustu. Gerð er grein fyrir þeim leiðum til gjaldtöku sem nefndin skoðaði sérstaklega. Þar sem skipunarbréf nefndarinnar hljóðaði eingöngu upp á það að nefndin kannaði grundvöll þess að leggja á umhverfisgjald leggur nefndin ekki fram tillögur um það hvernig þeim tekjum sem fást með álagningu gjaldsins skuli varið. Í skipunarbréfi nefndarinnar er hins vegar gert ráð fyrir að gjaldið gangi til uppbyggingar þjóðgarða og annarra fjölsótttra og friðlýstra svæða og eflingar ferðaþjónustu þannig að ráðstöfun fjárins getur nýst til margvíslegra verkefna þessu tengdu.

II. Leiðir til gjaldtöku

Nefndin hefur einsett sér að benda á raunhæfar leiðir til þess að ferðamenn, íslenskir sem erlendir greiði, með einhverjum hætti fyrir heimsóknir sínar í náttúru landsins og þá þjónustu og aðstöðu

III. Álit nefndarinnar

Hér hafa verið reifaðar í stuttu máli þær leiðir sem að nefndin hefur haft helst til skoðunar í vinnu sinni. Eftir að hafa vegið og metið framangreinda valkosti gerir nefndin það að tillögu sinni að *Gistináttagjald* verði valið til að ná umræddu markmiði. Jafnframt telur nefndin það heppilegt að taka upp blandaða leið með gistinátta og farþegagjaldi. Slíkt myndi breikka gjaldstofninn og dreifa gjaldtökunni á sanngjarnan hátt á innlenda og erlenda ferðamenn auk þess sem gjaldið yrði lægra en ella. Hinsvegar þá eru ákveðnir framkvæmdalegir annmarkar á ferðþegagjaldinu sem fjallað um hér að framan sem þyrfti að leysa áður en út í slíkt væri farið.

Gistináttagjaldið nær til flestra þeirra sem nýta sér þá þjónustu sem gjaldinu er ætlað að ganga til og tiltölulega einfalt er að afmarka skattskylda aðila. Hinsvegar eru gjaldskyldir aðilar mjög margir sem gæti gert það erfiðara en ella að hafa eftirlit með gjaldinu. Ef til skattlagningar kemur er mikilvægt að gjaldið sé hóflegt að innheimtan sé einföld og að það verði lagt á sem flestar tegundir gistingar þannig að það nái til sem flestra sem ferðast um landið.

Hvað varðar gjaldtöku innan þjóðgarða vísar nefndin til þeirra heimilda sem þegar eru í lögum.

Lögð hefur verið á það rík áhersla við nefndina, af þeim aðilum sem hafa komið á fund hennar, að ef sátt á að nást um gjaldheimtu þurfi gjaldið að skila sér að fullu til uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða þegar í stað. Nefndin tekur heilshugar undir það sjónarmið.

Sérálit fulltrúa Samtaka ferðþjónustunnar:

Það er skoðun Samtaka ferðþjónustunnar að ferðamenn skili nú þegar miklum tekjum til ríkissjóðs, en ef nauðsynlegt þykir að ferðamenn greiði umhverfisgjöld til viðhalds og uppbyggingar ferðamannastaða þá sé eðlilegast að þeir greiði sem njóti. Hugmyndir um aðgangsgjöld að völdum stöðum og útgáfa og sala hálendis- og þjóðgarðapassa komast næst þeirri skoðun. Það er tekið undir það álit nefndarinnar að slík gjaldtaka þurfi ekki endilega að þykja neikvæð enda gert ráð fyrir einverri þjónustu á móti. Leita þarf hagkvæmra leiða til innheimtu og nota til þess þá tækni sem í boði er.

Ef til skattlagningar kemur er mikilvægt að Ferðamálastofa sem í dag sér um þennan málaflokk hafi umsýslu með fénu í fullu samráði við Samtök ferðþjónustunnar og féð sé allt notað til uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða.

Séráherslur fulltrúa samtaka á sviði náttúruverndar:

Miklar tekjur eru af ferðþjónustunni en vantað hefur á að nægjanlegt fé hafi skilað sér til að standa vörð um auðlindina, náttúru landsins. Nýting fjölda viðkomustaða ferðamanna hefur verið langt umfram þolmörk og brýnt er að náttúruverndarsjónarmiða verði gætt og að nýting staðanna verði sjálfbær.

Séráherslur fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga:

Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga tekur undir þá meginniðurstöðu nefndarinnar að tekið verði upp gistináttagjald af ferðamönnum til að fjármagna nauðsynlega uppbyggingu og viðhald á ferðamannastöðum. Af hálfu sambandsins er hins vegar gerður sá fyrirvari við hugmynd um að fara blandaða leið gistináttagjalds og farþegagjalds, að hún verði útfærð á þann hátt að farþegar í áætlunarferðum innanlands verði ekki fyrir auknum kostnaði af þeim sökum.

Af hálfu sambandsins er einnig bent á að ríki og sveitarfélög hafa varið umtalsverðu fjármagni á undanförunum árum til uppbyggingar og reksturs menningartengdrar ferðþjónustu. Í fæstum

J. J. J.
AB
GB
H.

Nefndin telur þessa leið vel framkvæmanlega. Kostnaður við innheimtu er í lágmarki og gjaldið leggst bæði á innlenda sem erlenda ferðamenn. Nefndin telur að gallar við þetta fyrirkomulag séu nokkrir en sem galla við leiðina má nefna að innheimta þess gæti á margan hátt orðið tiltölulega flókin. T.d. myndi tollstjóri innheimta gjaldið af sumum gjaldskyldum aðilum en skattstjóri eða flugmálastjórn af öðrum. Jafnframt má bæta við að lagalega séð gæti orðið flókið að skilgreina andlag skattlagningarinnar á þann háð að skilyrði lögmætisreglu skattaréttarins séu uppfyllt.

– Aðgangsgjald að völdum stöðum og aðgangspassar

Hugmyndir um aðgangsgjöld að völdum stöðum skiptast í tvennt og hægt væri að beita báðum innheimtuleiðunum samtímis eða sitt í hvoru lagi. Er þá annars vegar um að ræða hugmyndir um aðgangsgjald að völdum stöðum þar sem væri, með tiltölulega auðveldum hætti, hægt að halda utan um aðstreymi ferðamanna. Val á slíkum svæðum byggðist fyrst og fremst á því hvort raunhæft væri að innheimta gjald af ferðamanninum við komuna inn á svæðið án þess að slíkt væri of kostnaðarsamt, t.d. vegna fjölda inngönguleiða inn á svæðið. Hinsvegar er um að ræða hugmyndir um svokallaða hálendis- eða þjóðgarðapassa. Slíkar hugmyndir ganga út á að það sé á ábyrgð ferðamanns að kaupa hálendis- eða þjóðgarðapassa áður en hann leggur leið sína á hálendið eða inn í þjóðgarð. Nefndin sér fyrir sér að ýmsir ferðþjónustuaðilar gætu tekið að sér sölu á passanum t.d. upplýsingamiðstöðvar, hótél eða jafnvel bensínstöðvar, auk þess sem hægt væri að greiða fyrir hann rafrænt á netinu. Nefndin hefur í störfum sínum vísað til þess að þetta fyrirkomulag væri ekki ósvipað sölu veiðileyfa. Eftirlit væri í höndum þjóðgarðsvarða.

Bæði hjá nefndarmönnum sem og hjá gestum nefndarinnar komu upp spurningar um það hvort sá sem á einungis leið í gegnum þjóðgarð þyrfti að kaupa passann. Enn fremur eru ýmsir vankantar á þessari leið til gjaldtöku m.a. að landverðir og hálendisverðir hafa ekki löggæsluheimildir. Þrátt fyrir þetta þá er gjaldtaka að þjóðgördum víða þekkt erlendis og þykir gestum þeirra þeir yfirleitt fá töluverða þjónustu fyrir peninginn. Þannig þarf gjaldtakan ekki endilega að þykja neikvæð. Þessi leið kemst auk þess næst því að láta þá sem njóta borga.

Nefndin telur framkvæmanlegt að innheimta aðgangsgjald að völdum stöðum, þar sem með tiltölulega auðveldum hætti er hægt að halda utan um aðstreymi ferðamanna. Helstu ókostirnir sem nefndin sér við þessa aðferð eru: að töluvert umstang er í kringum innheimtuna og gæti hún reynst nokkuð kostnaðarsöm, gjaldtaka á sumum svæðum en ekki öðrum felur í sér mismunun og óvíst er um fjölda þeirra sem myndu greiða slík gjöld og því erfitt að áætla tekjur af gjaldinu.

– Umhverfisgjald sem hluti af tryggingargjaldi

Að síðustu skoðaði nefndin þann möguleika að gjaldið legðist á gjaldstofn til greiðslu tryggingargjalds. Um álagningu og innheimtu færi þá eftir ákvæðum laga nr. 113/1990, um tryggingargjald. Kostir þessarar leiðar eru þeir að nú þegar er fyrir hendi innheimtukerfi og leiðin er þekkt. Hinsvegar sér nefndin nokkra galla á fyrirkomulaginu. Gjaldið er t.d. ekki lagt beint á þá aðila sem njóta aukinnar þjónustu. Auk þess mun gjaldið að hluta verða lagt á atvinnugreinar sem hafa litla eða enga hagsmuni af ferðþjónustu. Hvað varðar fyrirtæki innan ferðþjónustunnar hefur verið bent á að gjaldið legðist misjafnlega þungt á erlendar og innlendar ferðaskrifstofur. Þá er einnig hætt við að töluverðar sveiflur yrðu á heildartekjum eftir efnahagssveiflum í landinu.

sem þar er fyrir hendi. Helstu leiðir sem nefndin hefur skoðað eru; gistináttgjald, farþegagjald, , aðgangsgjald að völdum stöðum og aðgangspassar og umhverfisgjald sem hluti af tryggingargjaldi. Öllum er ljóst að engin ein leið er fullkomin að því leyti að þeir einir borgi sem njóti. Leiðarljósið í starfi nefndarinnar var því að benda á þær leiðir sem geta talist sanngjarnar og til þess fallnar að afla nauðsynlegra tekna til að bregðast við sívaxandi álagi af völdum ferðamanna. Hér á eftir er að finna stutta umfjöllun um þessar leiðir.

– Gistináttgjald

Hugmyndir um gistináttgjald hafa verið lengi í umræðunni og fór fyrrnefndur starfshópur umhverfisráðherra vel yfir kosti og galla gistináttgjalds í skýrslu sinni frá árinu 2000. Gjald af þessu tagi er þekkt í nokkrum Evrópulöndum, m.a. Danmörku. Gistináttgjaldi gæti verið þannig háttáð að fóst krónutala yrði lögð á hverja gistinótt óháð því hversu dýr gistingin er. Þannig legðist sama gjald á gistingu á hótelum og gistiheimilum. Einnig væri þó mögulegt að miða við tiltekið hlutfall af verði. Hægt væri að miða skattlagninguna við þá sem leyfisskyldir eru samkvæmt lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Samkvæmt því væri auðvelt að afmarka skattskylda aðila sem myndi gera eftirlit auðveldara. Nefndin bendir jafnframt á að hægt væri að taka mið af því við ráðstöfun gjaldsins á hvaða svæðum gjaldið innheimtist og ýta þar með undir skil á gjaldinu sem og skil upplýsinga um fjölda gistinátta.

Nefndin telur mikilvægt að skattskyldan ná jafnframt til skemmtiferðaskipa og gistinátta um borð í þeim. Nefndin telur að með tiltölulega afmörkuðum hætti sé hægt að skilgreina skattlagningu á gesti skemmtiferðaskipa. Til dæmis væri hægt að innheimta gjaldið af fjölda þeirra náttu sem áætlun skemmtiferðaskips segir til um að skipið verði innan íslenskrar landhelgi.

Kostir gistináttgjalds eru einkum þeir að ferðamenn greiða gjaldið í réttu hlutfalli við veru þeirra á landinu. Gistináttgjaldið nær því til flestra þeirra sem nýta sér þá þjónustu sem gjaldinu er ætlað að ganga til, tiltölulega einfalt er að afmarka skattskylda aðila og gjaldið dreifist á margar herðar. Aðferðin er þó ekki gallalaus, fremur en aðrar aðferðir sem nefndin hefur fjallað um. Til dæmis myndi gjaldið leggjast hlutfallslega misþungt á notendur miðað við verð gistingar ef það verður lagt á sem fóst upphæð pr. gistinótt. Einnig yrðu gjaldskyldir aðilar mjög margir sem gæti torvelað innheimtu og eftirlit. Jafnframt hefur verið bent á að verðmætar upplýsingar um fjölda og samsetningu gistinátta gætu orðið óáreiðanlegri. Á árinu 2009 voru gistinætur á Íslandi um 2,3 milljónir talsins að undanskildum gistingum í tjöldum.

– Farþegagjald

Sú útfærsla á gjaldinu sem nefndin sér fyrir sér er sú að gjaldið yrði lagt á vegna hvers manns sem ferðast með loftfari eða skipi frá Íslandi til annarra landa. Innheimta gjaldsins vegna flugfarþega gæti farið fram með sama hætti og gert er skv. lögum nr. 31/1987, um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála. Innheimta vegna skemmtiferðaskipa og annarra skipa í áætlunarferðum gæti farið fram hjá tollstjóra. Á árinu 2008 var fjöldi farþega í millilandaflugi um 900 þúsund og um 85 þúsund í farþegaflutningum.

Við útfærslu gjaldsins er nauðsynlegt að taka tillit til Evrópureglna og áhrif EES-samningsins á álagningu skatta hér á landi. Margt bendir til þess að ef slíkt gjald yrði lagt á millilandaferðir loftfara og skipa þyrfti jafnframt að leggja gjaldið á innanlandsflug og áætlunarferðir skipa innanlands.

tilvikum fær þessi starfsemi þrífist án opinbers fjárstuðnings en hún gegnir hins vegar mikilvægu hlutverki í því að bjóða upp á fjölbreytta afþreyingu fyrir ferðamenn. Almenn gjaldtaka af ferðamönnum virðist vera vænleg leið til þess að skjóta styrkari stoðum undir þennan mikilvæga þátt í ferðaþjónustu hér á landi. Sambandið telur nauðsynlegt að við ráðstöfun þess fjár sem aflað verður á þann hátt sem nefndin leggur til verði menningartengd ferðaþjónusta ekki undanskilin, þótt megináhersla verði lögð á að bæta aðstöðu við fjölsóttustu náttúruperlur landsins.

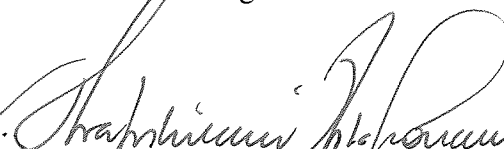
Reykjavík, 17. mars 2010



Ólafur Örn Haraldsson form.


Arni Bragason


Guðjón Bragason


Helga Haraldsdóttir


Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir


Ingibjörg G. Guðjónsdóttir