

Reykjavík 27. september 2024

Hæstvirtur fjármála- og efnahagsráðherra  
Sigurður Ingi Jóhannsson,  
og aðrir er málið varðar

## Afnám tollfrelsis á skemmtiferðaskip 1. janúar 2025

Cruise Iceland, CLIA (Cruise Lines International Association) og AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators) og aðildarfyrirtæki þeirra lýsa yfir verulegum áhyggjum vegna þess skaða sem illa ígrunduð ákvörðun stjórnvalda, er lítur að afnámi tollfrelsis á skemmtiferðaskip sem taka á gildi 1. janúar nk., mun valda. Ákvörðuninni hafði verið frestað um eitt ár vegna viðvarana frá hagaðilum okkar og nefndarálits meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar. Í álitinu um gildistöku ákvæðisins, í lögum nr. 88/2005, þar sem 2. málslíður b-liður 1. töluliðs 1. málsgreinar 6. greinar laganna var felldur brott, var því beint til stjórnvalda að taka málið aftur til skoðunar í samráði við hagsmunaaðila og að brýnt væri að meta fjárhagslegar afleiðingar afnáms tollfrelsisins.

Fyrir liggur að hvorugt hefur enn verið framkvæmt af stjórnvöldum; ekkert samráð hefur verið haft þrátt fyrir umleitan hagaðila né hefur verið lagt mat á það tjón sem afnám tollfrelsisins mun valda íslenskum fyrirtækjum sem eiga í viðskiptum við skemmtiferðaskipin, sérstaklega á landsbyggðinni og oft í bæjum sem ekki eru í alfaraleið ferðamanna.

Málið er á forræði fjármálaráðuneytisins þar sem hæstvirtur ráðherra tók við lykavöldum í apríl sl. Þar sem ráðherra af þeim sökum er ef til vill ekki málinu að fullu kunnur reifum við hér helstu atriði þess.

### Tollfrelsi laðaði skemmtiferðaskip til lands og brothættra byggða

Forsaga tollfrelsisins er sú að fyrir rúmum áratug (2012<sup>i</sup>) síðan var innleitt tollfrelsi fyrir skemmtiferðaskip sem skráð eru erlendis í innanlandssiglingum í allt að fjóra mánuði á hverju tólft mánaða tímabili. Um framsýna hvataaðgerð var að ræða af hálfu stjórnvalda til þess að auka farþegaskipti, stuðla að dreifingu skipaumferðar á fleiri hafnir og reyna að lengja í dvöl þeirra við landið.<sup>ii</sup>

Margar minni hafnir tóku af skarið og hófu virka markaðssetningu á áfangastöðunum með tilheyrandi fjárfestingu fyrir tuttugu árum við stofnun Cruise Iceland. Hringsiglingar á grunni tollfrelsis hófust svo síðar og gjörbreyttu rekstrarumhverfi minni hafna. Sú fjárfesting sem lagt hefur verið í fyrir minni hafnir er algjörlega fyrir bí ef tollfrelsið verður afnumið.

Hvatinn virkaði vel en hann breytti forsendum fyrir hringsiglingum minni skemmtiferðaskipa til hins betra en leiðangursskip, með dýrmætustu farþegana, fylla þann flokk. Í dag sigla til dæmis meðlimir AECO til 31 hafnar á Íslandi og 8 landeigenda til viðbótar frá maí og fram í september. Hvatinn setur Ísland á sama stað og Grænland og Svalbarða, en þar er ekki rukkaður virðisaukaskattur. Nágrannalönd okkar sem ekki bjóða tollfrelsi á borð við það sem Ísland býður hafa heldur ekki fengið skip í hringsiglingar.

Þá verður heldur ekki litið hjá þeirri staðreynd að siglingar leiðangursskipa á þessum grunni hafa styrkt og eflt þær brothættu byggðir sem þau heimsækja jafnvel um meira en öll átaksverkefni Byggðstofnunar hafa gert í gegnum árin fyrir brothættar byggðir. Ef sú styrking verður afnumin mun taka fleiri ár að vinna hana upp aftur fyrir brothættar byggðir.

### Skortir skilning innan ráðuneytisins á skemmtiferðaskipum

Skorað er á ráðuneytið að hafa samráð við alla hagaðila innan geira skemmtiferðaskipa til að öðlast skilning á viðskiptaumhverfi þeirra. Það á einnig við um alla löggjöf að nauðsynlegt er að hún sé hönnuð þannig að hún sé framkvæmanleg áður en gjaldheimta hefst.

Ekki hefur tekist að fá upplýsingar frá fjármálaráðuneyti né skattayfirvöldum um hvað afnám tollfrelsisins felur nákvæmlega í sér, en eftir því sem við best vitum gætu stjórnvöld krafist virðisaukaskatts, tolls og áfengisgjalds frá með 1. janúar nk. á siglingum sem eru innan íslenskrar lögsögu frá byrjun til enda (svokallaðar Íslandsferðir). Engar upplýsingar liggja fyrir um framkvæmd og innheimtu en ekki þarf viðamikla þekkingu á fyrirkomulagi siglinga með ferðamenn til að átta sig á því að allt að ómögulegt er að framkvæma þessa gjaldtöku. Það er m.a. ein af ástæðunum fyrir því að sambærilegar ferðir eru ekki í boði hjá nágrannalöndunum sem ekki bjóða tollfrelsi. Ferð með skemmtiferðaskipi innifelur allar máltíðir og drykki (e. All Inclusive) og því er um gríðarlegt skrifræði að ræða ef reyna á að telja vörur innan og utan landhelgi og stöðva neyslu og þjónustu við ferðamenn á tilteknum tíma til að standa skil á þessum gjöldum. Eðli starfseminnar er einnig þannig að ekki er hægt að sigla skipum tómunum af vörum til Íslands til að fylla þau hér í landi enda farþegar um borð.

Fulltrúar hins opinbera sem ætlað er að framfylgja afnámi tollfrelsis (tollur og skattur) hafa heldur ekki getað upplýst skipafélögin um hvernig framkvæmdin er hugsuð þrátt fyrir að afnám tollfrelsisins taki gildi eftir tæpa fjóra mánuði.

### Út með Djúpavog, inn með Klakksvík

En afleiðingarnar eru fleiri. Þar sem afnámið hefur aðallega áhrif á minni skemmtiferðaskip og lítil áhrif á tollfrelsi hefðbundinna skemmtiferðaskipa sem ekki stunda hringsiglingar, mun afnámið minnka hlutfall minni skipa eins og leiðangursskipa á Íslandi. Þetta vinnur þvert gegn markmiðum stjórnvalda um efnaðri ferðamenn og visthæfari ferðþjónustu en leiðangursskipin eru sannarlega í þeim flokki og skila mjög miklu til samfélagsins eins og kom fram í [skýrslu Reykjavík Economics](#) sl. vor. Skemmtiferðaskip eru einnig leiðandi í orkuskiptum og á meðal þeirra skipa sem geta nýtt sér landtengingu rafmagns á Íslandi, m.a. þær sem fyrirhugaðar eru víða um land en landtengingar eru kostnaðarsamar framkvæmdir sem áskildar eru fyrir svokallaðar TEN-T hafnir (e. Trans-European Transport Network). Minnt er á að Evrópusambandið hefur sett það skilyrði fyrir hafnir í evrópska flutningsnetinu (TEN-T) að vera tilbúnar með landtengingar með rafmagni fyrir öll skip yfir 5.000 BT fyrir árið 2030. TEN-T hafnir á Íslandi eru í dag fimm, Reykjavík, Vestmannaeyjar, Landeyjarhöfn, Seyðisfjörður og Reyðarfjörður.

Afleiðingar af þessari aðgerð stjórnvalda eru þegar byrjaðar að koma fram og felast t.a.m. í því að skemmtiferðaskipum er ýtt í leggja krók á leið sína með því að bæta við skipakomu utan íslenskrar lögsögu, t.d. með stoppi í Klakksvík í Færeyjum þar sem skipin munu m.a. taka olíu frekar en á Íslandi. Þá sjá sum skipafélög ekki annan kost í stöðunni en að færa skip sín alfarið annað.



Afnám tollfrelsisins hefur einnig áhrif á stærri skip. Celebrity Cruises eru t.d. bókuð með 29 farþegaskipti 2025-2027 og þar er um 2900 farþega skip að ræða. Ef af afnámi tollfrelsis verður munu bókanir farþegaskipta að líkindum helmingast.

Fyrir ferðapjónustu á landsbyggðinni verða afleiðingar afnáms tollfrelsis afdrifaríkar. Af þeirri 31 höfn sem leiðangursskipin heimsækja í dag þá er fyrirséð að fjöldamargar hafnir munu detta út, nú þegar á næsta ári þrátt fyrir árið sé þegar bókað. Vakin er athygli á því að afbókanir á höfnum, að Faxaflóahöfnum undanskyldum, eru sumsstaðar gjaldfrjálsar og því mun skaðinn ekki verða ljós fyrir en afbókanir liggja fyrir.

Eitt skipafélag undir AECO, með þrjú skip í siglingum til Íslands, hefur þegar tekið tillit til afnáms tollfrelsisins en það skipafélag gerir út leiðangursskip sem taka 220 til 600 farþega. Á næsta ári mun skipafélagið einungis hafa þrenn farþegaskipti á Íslandi í stað 14 í ár. Búið er að breyta siglingaleiðinni svo ekki sé um hringsiglingu um Ísland að ræða og hefur það verið gert með því að Ísland sé viðkomustaður en ekki aðal áfangastaður ferðarinnar. Afleiðingin af þessu er að komur skipafélagsins á Íslandi fara úr 85 komum 2024 í 47 á næsta ári og detta Vestfirðir út. Dæmi má taka af Bolungarvík, sem fer úr fimm komum í ár niður enga á næsta ári. Önnur skipafélög munu þurfa að fækka komum á vestur- og austurströnd Íslands til að koma að erlendu stoppi með svipuðum hætti eða hætta hringsiglingum um Ísland alfarið.

Til að ná tollfrelsi, verður semsagt að bæta við erlendu stoppi sem mun taka hátt í tvo daga sem annars hefðu farið í stopp á Íslandi. Svo ráðherra hafi hugmynd um hvaða kaupstaðir verða fyrir höggi vegna þessarar ákvörðunar má nefna að þetta eina skipafélag sem við tókum dæmi um kemur við á Patreksfirði, Akureyri, Bolungarvík, Vígur, Djúpavogi, Eskifirði, Flatey, Heimaey, Húsavík, Reykjavík, Seyðisfirði, Siglufirði, Stykkishólmi og Þorlákshöfn. Afnám tollfrelsisins mun því skaða beint þau byggðalög sem hafa lagt í fjárfestingar til að laða til sín vinsæla ferðamenn af umhverfisvænstu og glæsilegustu skemmtiferðaskipum heims. Þetta er því ekki eingöngu spurning um ferðamennsku, heldur þarf einnig að huga að störfum fólks, tekjum og innviðum heilla bæjarfélaga.

Í mörgum minni höfnum landsins geta tekjur af skemmtiferðaskipum skilið á milli þess hvort rekstur hafnanna sé sjálfbær eða þurfi stuðning úr ríkissjóði, nokkuð sem fyrirverandi innviðaráðherra er vel kunnugt um. Í fjárlagafrumvarpi 2025 er t.d. nefnt að áfram verði unnið að uppbyggingu hafnarmannvirkja og að meðal helstu verkefna verði endurbygging og endurbætur hafna á Vopnafirði, Húsavík, í Vestmannaeyjum, á Sauðárkróki og í Njarðvík en þessar hafnir fá flestar í dag miklar tekjur frá leiðangursskipum í hringsiglingum. Í fjárlagafrumvarpinu er ekki gert ráð fyrir auknum útgjöldum til hafnanna vegna mögulegs hallarekstrar í kjölfar afnáms tollfrelsis. Hlutfall Hafnasamlags Norðurlands af tekjum frá skemmtiferðaskipum 2023 er 49,9%, hjá höfnum Múlaþings er það 31,5%, Ísafjarðarhöfn 26,8%, Stykkishólms höfn 18,5% og Vestmannaeyjarhöfn 6,7% svo einhverjar tölur séu nefndar. 80 komur skipafélags sem bókað hefur komur til Seyðisfjarðar og Djúpavogs á næsta ári myndi valda tekjutapi upp á 320 milljónir ef félagið afbókar vegna afnáms tollfrelsis. Hver koma miðað við stærð skipa viðkomandi skipafélags skilar höfnunum 4 milljónum samkvæmt verðskrá.

### **Pungt högg greitt landsbyggðinni**

Fyrir íslensk fyrirtæki í ferðapjónustu, íslenska framleiðendur sem selja kost um borð í skipin og þjónustufyrirtæki á landsbyggðinni er þessi aðgerð grafalvarleg. Eitt fyrirtæki innan raða Cruise Iceland telur að 95% hringsiglinga leggist af hjá sér og að einungis sé mánuður til stefnu áður en skipafélagin þurfi að taka ákvörðun um hvort siglt verði til Íslands og með hvaða hætti siglingar verði



ef Ísland fer ekki alveg af kortinu. Cruise Iceland og aðildarfélög hafa varað stjórnvöld við hættunni undanfarna 18 mánuði á fundum og með bréfaskrifum án viðbragða af hálfu stjórnvalda.

Þá hafa sum erlendu skipafélögin fjárfest sérstaklega í hringsiglingum við Ísland. Eitt þeirra kemur með 1.000 skiptifarþega af leiðangursskipum sínum hvert sumar. Á sama tíma og Faxaflóahafnir standa að byggingu fyrstu alþjóðlegu samgöngumiðstöðvarinnar í Reykjavík sem reiðir sig á skiptifarþega af skemmtiferðaskipum virðast stjórnvöld ætla að úthýsa dýrmætustu viðskiptunum með afnámi tollfrelsisins. Gert er ráð fyrir að skiptifarþegar í Reykjavík í ár verði um 161 þúsund en þessir farþegar nýta sér bæði hótulgistingu og flug á Íslandi. Ef aðeins eitt skipafélag fjarlægir þúsund skiptifarþega úr jöfnunni er ljóst að tjónið heilt yfir er gríðarlegt m.a. fyrir hótél í Reykjavík og flugfélög. Skemmtiferðaskip hafa reynst góður sveiflujafnari fyrir íslenska ferðaþjónustu sem annars stendur frammi fyrir nokkrum samdrætti.

### **Skipafélög ekki á móti einfaldri gjaldtöku**

Það er mikilvægt að það komi fram að Cruise Iceland, CLIA og AECO og meðlimir þeirra eru ekki mótfallin gjaldtöku á skemmtiferðaskip sem miðist við farþega þeirra. Skipafélögin eru almennt vel meðvituð um nauðsyn þess að tekjur af starfsemi þeirra dreifist sem víðast, m.a. til afskektari byggða sem njóta ekki hins almenna ferðamannastraums. Hins vegar eru gerðar alvarlegar athugasemdir við fyrirvarann sem er alltof stuttur fyrir félög sem selja sínar ferðir 2-3 ár fram í tímann og þurfa því að taka tjónið á sig sjálf. Á upptalningu gagna hér má auðveldlega sjá að búið er að bóka árið 2027 nú þegar. Þá hafa ofangreindir aðilar miklar efasemdir við mögulega framkvæmd afnámsins vegna þeirra skýringa sem gefnar eru hér að ofan – skrifræðið er einfaldlega óyfirstíganlegt og að okkar mati útilokað.

Okkar tillaga er að innleiða heimsóknargjöld á hvern farþega en með slíku fyrirkomulagi mætti minka til muna skrifræði og umsýslu .

Cruise Iceland, CLIA og AECO fara því fram á eftirfarandi:

1. Að afnámi tollfrelsis verði annað hvort frestað til 2027 á meðan fullt mat er lagt á efnahagslegar afleiðingar afnámsins og að á sama tíma afli stjórnvöld sér sérþekkingar hjá aðildarfélögum og öðrum hagaðilum hvernig þessum viðskiptum í þessu geira ferðamensku er almennt háttað. Eða að hætt verði við afnám tollfrelsis enda sé ljóst að ávinningur af aðgerðinni sé minni en skaðinn.
2. Að skipafélögum sé almennt gefinn tilhlýðilegur aðlögunarfrestur upp á 2-3 ár þegar íþyngjandi reglur eru settar svo skipafélögin, sveitarfélög, fyrirtæki og aðrir hagaðilar hafi tækifæri til að bregðast við og draga sem mest úr tjóni.
3. Að heildstæð skattlagning á hvern farþega skemmtiferðaskipa verði frekar skoðuð í samræmi við nýja ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til 2030 fremur en að halda afnámi tollfrelsis til streitu.

Afrit af bréfi þessu er sent til ferðamálaráðherra, og þeirra hagaðila sem verða fyrir tjóni vegna afnáms tollfrelsis; þingmanna, sveitarstjóra á landsbyggðinni, atvinnuþróunarfélaga, markaðsstofa landshlutanna, Hafnasambands Íslands, hafnarstjóra, stjórnir og framkvæmdastjóra samtaka Félaga í Hótel- og gistiþjónustu, Samtaka Ferðaþjónustunnar, Samtaka verslunar og þjónustu.



## Cruise Iceland

Fyrir hönd Cruise Iceland, CLIA (Cruise Lines International Association) og AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators).

Sigurður Jökull Ólafsson

Stjórnarformaður  
Cruise Iceland

Nikos Mertzaniadis, varaforseti hafna og áfangastaða og skattamála hjá CLIA

Frigg Jørgensen, framkvæmdastjóri AECO

**Aðildarfélagar Cruise Iceland eru eftirfarandi:** Hafnir á Akranesi, Akureyri, Djúpavogi, Eskifirði, Neskaupsstað, Grímsey, Grundarfirði, Hafnarfirði, Hrísey, Húsavík, Höfn, Ísafirði, Raufarhöfn, Reykjanesi, Reykjavík, Sauðárkróki, Hofsós, Seyðisfirði, Borgarfirði eystra, Siglufirði, Skagaströnd, Stykkishólmi, Vestmannaeyjum, Vesturbyggð og Þorlákshöfn.

Þjónustufyrirtækin Samskip, Gára, Atlantik, Iceland Travel, Nonni Travel, Arctic Adventures, Ekran, Norðurflug, Vesturferðir, Skeljungur og SDK group.

**AECO** eru Samtök leiðangurskipa á Norðurslóðum (e. The Association of Arctic Expedition Cruise Operators) - alþjóðleg samtök fyrir minni leiðangurskip sem taka 12-500 farþega. Þau leggja áherslu á að stuðla að ábyrgri, umhverfisvænni og öruggri ferðapjónustu. AECO var stofnað árið 2003 og setur háar kröfur fyrir ferðamennsku á norðurslóðum á svæðum eins og Svalbarða, Grænlandi og Íslandi. Samtökin eiga samskipti við staðbundin samfélög, hagsmunaaðila og eftirlitsstofnanir til að tryggja sjálfbæra starfshætti. Auk þess hafa þau átt frumkvæði að samfélagsþátttökuverkefnum sem stuðla að samstarfi við samfélög á norðurslóðum, auk Clean Seas Initiative herferðarinnar, sem miðar að því að draga úr plastmengun og hvetja farþega til þátttöku í umhverfisstarfi.

**CLIA** eru Alþjóðasamtök skemmtiferðaskipa (e. Cruise Lines International Association) og sameina alþjóðlegt samfélag skemmtiferðaskipa, þar með talið virtustu skipafélög heims, leiðandi hafnir, áfangastaði og skipasmíðastöðvar ásamt stóru samfélagi ferðapjónustuaðila sem sérhæfa sig í



## Cruise Iceland

skemmtiferðaskipum. CLIA styður stefnumótun og aðgerðir sem stuðla að öruggum, heiðarlegum og sjálfbærum skemmtiferðaskiparekstri ásamt tækniþróun sem eykur orkunýtni og umhverfisáherslur í geiranum.

---

<sup>i</sup> <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/140/367/?ltg=140&mnr=367>

<sup>ii</sup> <https://www.althingi.is/altext/140/s/1404.html>