

11. maí 2020



# Skilabréf

## stýrihóps um afnám ferðatakmarkana

**Útgefandi:**

Forsætisráðuneytið

Maí 2020

for@for.is

www.for.is

**Umbrot og textavinnsla:**

Forsætisráðuneytið

©2019 Forsætisráðuneytið

# Efnisyfirlit

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Inngangur</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>2. Núverandi staða</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>3. Sóttvarnasjónarmið – mismunandi leiðir</b> .....                              | <b>8</b>  |
| <b>4. Nánar um skimun á landamærum</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>5. Heilbrigðiskerfið</b> .....   | <b>12</b> |
| <b>6. Þarfir ferðaþjónustunnar</b> .....  | <b>13</b> |
| 6.1 Núverandi staða ferðaþjónustu í skugga veirufaraldurs .....                     | 14        |
| 6.2 Ferðamenn um Keflavíkurflugvöll 2015–2019.....                                  | 15        |
| 6.3 Tækifæri til að fá ferðaþjónustu í gang.....                                    | 16        |
| 6.4 Eru ferðalög með sóttvarnarskilyrðum raunhæfur kostur? .....                    | 18        |
| <b>7. Staða í öðrum ríkjum</b> .....  | <b>20</b> |
| <b>8. Gátlisti fyrir mat á stöðu í öðrum ríkjum</b> .....                           | <b>22</b> |
| <b>9. Möguleikar á tvíhliða samkomulagi</b> .....                                   | <b>23</b> |
| <b>10. Sóttvarnaráðstafanir í flugi og siglingum og við landamæri</b> .....         | <b>24</b> |
| <b>11. Hagrænt mat</b> .....  | <b>26</b> |
| 11.1 Efnahagslegt mikilvægi farþegaflutninga og ferðaþjónustu .....                 | 26        |
| 11.2 Forsendur um ferðamennsku í sviðsmynd fjármála- og efnahagsráðuneytisins ..... | 27        |
| 11.3 Grænland, Færeyjar, Noregur og önnur Norðurlönd.....                           | 29        |
| 11.4 Önnur Schengen-ríki.....   | 29        |
| 11.5 Bretland.....  | 30        |
| 11.6 Bandaríkin og Kanada .....   | 31        |
| 11.7 Asía, þ.m.t. Kína.....   | 31        |
| 11.8 Heimurinn að öðru leyti.....   | 32        |
| <b>12. Valkostir</b> .....  | <b>34</b> |

|                     |    |
|---------------------|----|
| 13. Tillögur .....  | 36 |
| 14. Fylgiskjöl..... | 37 |

## Myndaskrá

|   |    |
|---|----|
| Mynd 1: <i>Gríðarlegir fólksflutningar til landsins samhlíða vexti ferðaþjónustu: Fjöldi erlendra ríkisborgara á Íslandi.....</i> | 27 |
| Mynd 1: <i>Framleiðni í ferðaþjónustu hefur vaxið og hvert starf þjónustar nú 70-80 ferðamenn.....</i>                            | 28 |
| Mynd 2: <i>Hlutfall þjóðverja í heildargistináttum 2019.....</i>  | 30 |
| Mynd 4: <i>Hlutfall Breta af heildargistináttum 2019.....</i>   | 30 |
| Mynd 5: <i>Hlutfall Bandaríkjamanna af heildargistináttum 2019.....</i>   | 31 |
| Mynd 6: <i>Hlutfall Kínverja af heildargistináttum 2019.....</i>  | 31 |

## Töfluskrá

|  |    |
|--|----|
| Tafla 1 <i>Hlutur Norðurlanda í gistinóttum.....</i> | 29 |
|--|----|

# 1. Inngangur

Ríkisstjórnin ákvað 21. apríl 2020 að hafin skyldi vinna við að undirbúa ráðstafanir eftir 15. maí að því er varðar reglur um komu til landsins. Nú gilda þær takmarkanir að öllum er gert að fara í 2ja vikna sóttkví, með þröngum undantekningum. Á það jafnt við um þá sem hér eru búsettir og ferðamenn.

Settur var á fót stýrihópur ráðuneytisstjóra þeirra ráðuneyta sem málið varðar helst, þ.e forsætisráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og utanríkisráðuneytis. Hefur hópurinn hist á fimm formlegum fundum. Að auki hefur stýrihópurinn átt fundi með Þórólfi Guðnasyni sóttvarnalækni, Ölmu D. Möller landlækni, Víði Reynissyni yfirlögregluþjóni og Kára Stefánsyni, forstjóra Íslenskrar erfðagreiningar. Þá hefur stýrihópurinn látið vinnuhópa eða ráðuneyti/stofnanir skoða tiltekin atriði, sjá minnisblöð sem eru fylgiskjöl.

Ráðherrar hafa verið upplýstir reglulega um stöðu vinnunnar. Í þessari skýrslu er að finna greiningu á álitamálum og fyrstu tillögur frá stýrihópnum. Það er heilbrigðisráðherra sem tekur ákvarðanir um afléttingu takmarkana að fenginni tillögu sóttvarnalæknis, sbr. 12. gr. sóttvarnalaga. Takmörkunum hefur verið komið á að undangenginni umræðu í ríkisstjórn og má reikna með að sama eigi við um afléttingu takmarkana. Skýrslunni er ætlað að vera gagn til upplýsingar og nýtast sem grundvöllur ákvarðanatöku.

Sóttvarnaaðgerðir sem gripið hefur verið til hafa haldist í hendur við breytingar á reglum um för yfir landamæri. Þannig gaf dómsmálaráðherra 20. mars sl. út reglugerð nr. 238/2020 þar sem segir að útlendingum sem hvorki eru EES- né EFTA-borgarar sé óheimilt að koma til landsins nema þeir hafi dvalarleyfi í ríkjum á svæðinu eða brýnt erindi. Þótt breyting á sóttvarnaráðstöfunum sé heilbrigðismál þá er ekki hjá því komist að hafa í huga áhrif slíkra ráðstafana á hagkerfið og samfélagið í heild – sem eru gríðarleg. Samgöngumál eru undir, sbr. að farþegaflug til og frá landinu liggur nánast niðri og ekki eru horfur á komum skemmtiferðaskipa í bráð, ferðaþjónusta, sbr. að sú atvinnugrein hefur orðið fyrir gríðarlegum skakkaföllum, auk óbeinna áhrifa á efnahagsmál, fjármál hins opinbera og velflesta aðra málaflokka.

## 2. Núverandi staða

Samkvæmt 3. gr. nógildandi reglna nr. 362/2020 um sóttkví og einangrun vegna COVID-19, frá 21. apríl 2020, er öllum þeim sem koma til Íslands frá löndum sem skilgreind eru af sóttvarnalækni sem há-áhættusvæði skylt að fara í sóttkví í 14 daga frá komu til landsins. Sóttvarnalæknir skal reglulega endurmeta hvaða lönd og svæði teljist há-áhættusvæði, s.s. með hliðsjón af skilgreiningu alþjóðastofnana. Eins og staðan er í dag eru öll lönd heimsins skilgreind sem há-áhættusvæði. Samkvæmt 6. gr. reglna nr. 362/2020 getur sóttvarnalæknir veitt undanþágu frá sóttkví vegna samfélagslega ómissandi innviða sem mega ekki stöðvast og vegna kerfislega og efnahagslega mikilvægrar starfsemi.

Undanþágur hafa einkum verið með tvennum hætti. Við umsóknir um undanþágu frá heimasóttkví, sem hefur verið beitt fyrir starfsemi hérlendis í kerfislega eða efnahagslega mikilvægri starfsemi, er sóttkví í raun útvíkkuð til ákveðins verkefnis eða starfsstöðvar en ekki felld alveg niður. Þessu úrræði hefur verið töluvert beitt eftir ferðir erlendis frá, t.d. í fiskeldi þar sem vinnuafli er að miklu leyti erlent og vinnur í vaktatörnum hérlendis en einnig vegna viðgerða eða viðhalds á rafveitukerfum sem ekki var hægt að sinna með innlendu vinnuafli eingöngu vegna sérþekkingar sem verkin krefjast. Í heilbrigðis- og velferðarkerfum hefur þurft að beita svipuðum úrræðum bæði vegna tengingar við tilfelli meðan faraldur stóð yfir hérlendis og ferða starfsmanna erlendis frá í upphafi faraldursins. Þá hefur verið notaður hlífðarbúnaður til að draga úr smithættu til þeirra sem viðkomandi starfsmenn þurfa að sinna í návígi.

Hins vegar hafa farskipaáhafnir og flugáhafnir sem búa hér og ferðast héðan og hingað vegna starfs verið algerlega undanþegnar sóttkví ef ekki er dvalið á áhættusvæði í meira en sólarhring í ferð erlendis. Þegar dvalið er lengur á áhættusvæði þarf að fylgja ákveðnum reglum sem jafnast á við varnarsóttkví. Áhafnir sem dvelja erlendis í vaktatörnum, aðallega í vöruflutningaflugi, hafa að sambærilegum skilyrðum uppfylltum varðandi aðstæður meðan dvalið er erlendis getað fallið undir þessa undanþágu líka.

Undanfarið hefur mikið verið beðið um ferðatengdar undanþágu fyrir ýmsa verktaka sem ekki falla klárlega undir efnahagslega ómissandi starfsemi, en þær undanþágubeiðnir hafa margar uppfyllt allar kröfur um sóttvarnaráðstafanir sem gerðar hafa verið í slíkum tilvikum og hefur sóttvarnarlæknir tekið þær til afgreiðslu frá 4. maí sl.

Þá hefur dómsmálaráðherra framlengt fyrrnefnt ákvæði reglugerðar um för yfir landamæri (takmörkun á komum útlendinga utan EES og EFTA) fram til 15. maí næstkomandi. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lagt til að slíkar ráðstafanir Schengen-ríkja verði framlengdar til 15. júní næstkomandi.

Lýst hefur verið yfir neyðarstigi almannavarna á grundvelli landsáætlunar um heimsfaraldur inflúensu, sjá <https://www.landlaeknir.is/utgefing/efni/skjal/item29596/>

Faraldurinn var í hámarki um mánaðamótin mars/apríl þegar virk smit voru á bilinu 1000–1100 og ný smit á dag voru suma daga í kringum 100. Eins og staðan er nú þá er faraldurinn í mikilli rénun hér á landi og frá 23. apríl hafa ný greind smit verið á bilinu 0–3 á dag og virk smit eru um 20 talsins. Verulega var slakað á sóttvarnaráðstöfunum innanlands 4. maí sl.

Ekki þarf að fjölyrða um hin miklu efnahagslegu áhrif sem faraldurinn hefur haft hér á landi. Það eru því miklir hagsmunir tengdir því að takist að koma efnahagslífinu aftur á skrið. Um leið er mikilvægt að hafa í huga að ef of geyst er farið getur komið dýrkeypt bakslag í baráttuna gegn veirunni hér innan lands og þá er betur heima setið en af stað er farið.

### 3. Sóttvarnasjónarmið – mismunandi leiðir

Stýrihópurinn hefur átt fund með sóttvarnalækni eins og áður segir. Hann mun gera tillögur til heilbrigðisráðherra í samræmi við lögbundið hlutverk sitt.

Það blasir við að eins og staðan er á heimsvísu er viss áhætta fólgin í því að draga úr sóttvarna-ráðstöfunum hérlendis og liðka fyrir ferðalögum til og frá landinu. Er þá meðal annars haft í huga að ekki eru mörg ríki sem hafa náð jafn góðum tókum á faraldrinum. Á hinn bóginn má segja að með því að staða sóttvarna er nú með ágætum innlands og í ljósi þess að aukin ferðalög til og frá landinu verða fyrr eða síðar óhjákvæmileg þá sé nú tímabært að huga að tilslökunum. Að ýmsu leyti sé það hagstætt nú vegna þess að ferðalög milli landa séu hvort eð er í lágmarki og því svigrúm til staðar til að prófa sig áfram án þess að missa tók á ástandinu.

Við bætast síðan veigamikil efnahagsleg rök sem mæla með tilslökunum. Verkefnið má því orða svo að meta þurfi hvað sé ásættanlegt að taka mikla áhættu í hverju skrefi sem stigið verður í átt til afléttingar ferðatakmarkana. Og jafnframt hvernig megi grípa til varúðarráðstafana samhliða tilslökunum til að takast á við möguleg smit sem upp kunna að koma í kjölfarið.

Fram hefur komið í samtölum við sóttvarnalækni að ekki sé endilega vænleg leið að opna fyrir ferðalög frá einu ríki í einu og meta hvort fella megi það úr hópi ríkja sem séu há-áhættusvæði. Það myndi að óbreyttu þýða að ekki væri lengur gerð krafa um sóttkví við komu til Íslands. Til þess séu upplýsingar um ástand í hverju ríki of ónákvæmar. Einnig eigi eftir að koma í ljós hvernig tilslakanir að undanfögnu innanlands í flestum nágrennaríkjum hafi komið út. Þá þurfi að liggja fyrir hvort viðkomandi einstaklingur hafi haldið sig í því tiltekna ríki í tvær vikur fyrir komu til Íslands og í því efni verði að treysta á yfirlýsingar hans því ógjörningur geti verið að sannreyna slíkt.

Í samtölum hefur komið fram að ýmsir valkostir við tveggja vikna sóttkví geti komið til álita. Þannig væri hægt að útvíkka undanþágur (svokallaða B-sóttkví). Það hefur þó þann ókost að ef slíkt væri látið ná til erlendra ferðamanna þá sættu Íslendingar strangari kröfum við komu til landsins. Það átti að vísu við á tímabili í vor en spurning er hvort það yrði talið ásættanlegt síðar á árinu.

Önnur leið væri krafa um COVID-19-próf, annað hvort áður en fólk kemur til landsins eða að það sé gert strax eftir komu hingað. Enn fremur gætu skilríki um að fólk hafi fengið sjúkdóminn eða mótefnamæling, þegar slíkt próf hefur hlotið viðurkenningu, dugað til. Þessar leiðir eru þó allar vandkvæðum bundnar. Próf eru ekki endilega aðgengileg erlendis og hætta getur verið á fölsunum. Skimun við komu til landsins er heldur ekki einfalt mál, sbr. hér á eftir.



Í samtölum við sóttvarnalækni, fulltrúa lögreglu og landlæknis (þríeykið) komu fram sjónarmið um að skynsamlegt gæti verið að stíga nokkuð stórt skref í þessu efni og koma þá um leið á fót fyrirkomulagi sem gæti staðið til lengri tíma. Ekki væri ólíklegt að heimsbyggðin ætti eftir að kljást við veiruna í nokkur ár að minnsta kosti og einnig væri óvíst hvort hún myndi jafnvel hegða sér eins og influensa og vera árviss viðburður um ókomna tíð.

## 4. Nánar um skimun á landamærum

Á fundi stýrihópsins með Kára Stefánssyni, Þórólfi Guðnasyni og Víði Reynissyni kynnti Kári þá hugmynd að skima alla sem koma til landsins, bæði Íslendinga og útlendinga. Að hans mati sýnir reynslan undanfarnar vikur að þetta er framkvæmanlegt. Íslensk erfðagreining hafi náð að prófa allt að tvö þúsund manns á dag og hægt eigi að vera að margfalda þá afkastagetu. Hann telur að hið opinbera eigi að annast þetta verkefni og byggja á reynslu sem fengist hefur hér á landi við að ná tökum á COVID-19. Íslensk erfðagreining sé reiðubúin að aðstoða við að koma þessu á laggirnar. Einnig gæti hún haft hlutverki að gegna við flóknari greiningar.

Heilbrigðisráðuneytið hefur í kjölfar þessa fundar rætt nánar við forsvarsmenn í heilbrigðiskerfinu um framkvæmdahlíð mála og hefur verið gengið út frá því að veirufraeðeild LSH myndi annast skimun á Keflavíkurflugvelli en sýnum yrði ekið til Reykjavíkur. Ferðamenn myndu fá niðurstöðu samdægurs og þyrftu ekki að bíða eftir henni á flugvelli enda væru þeir með smitrakningarforrit og önnur nauðsynleg forrit í síma.

Verið er að leggja mat á kostnað við verkefnið og einnig hefur verið til skoðunar hvort taka eigi gjald af farþegum fyrir sýnatöku á flugvelli.

Varðandi þá hugmynd að opna fyrir umferð til Íslands, með því skilyrði að farþegar undirgangist skimun fyrir COVID-19-veirunni, þá eru ákveðnar áskoranir tengdar Schengen-samstarfinu.

- Pólitísk samstaða er um lokun ytri landamæra Schengen-ríkjanna fyrir „ónauðsynlegri umferð“. Ísland hefur tekið þátt í þessari samstöðu og sett reglugerð í þessu skyni sem gildir til 16. maí.
- Ísland ber ekki neina samningsskyldu á grundvelli Schengen-samstarfsins til að halda áfram að taka þátt í þessari samstöðu um lokun ytri landamæra svæðisins. Líklegt er að göt myndist í þessari samstöðu fyrr en síðar í sumar. Þrátt fyrir það er mikilvægt að koma í veg fyrir að Ísland verði eina Schengen-ríkið sem opnar fyrir ytri umferð 16. maí. Ef sú staða kæmi upp er hætt á að Ísland verði tekið út fyrir sviga í næstu pólitísku ákvörðun um framlengingu á þessari lokun og samstaðan þá náð til lokunar fyrir flug frá Íslandi.
- Sérstaklega er hætt við því að þessi staða komi upp ef farþegar geta komið yfir ytri landamærin til Íslands, t.d. frá Norður-Ameríku, og haldið rակleiðis áfram til meginlands Evrópu án þess að bíða eftir niðurstöðu úr smitprófi.

Sú leið sem helst virðast koma til greina til að afstýra því að þessi staða komi upp felst í því að halda uppi brottfarareftirliti á innri landamærunum og setja

skilyrði sem fælist t.d. í því að til að mega fara frá Íslandi og áfram til meginlandsins þyrftu borgarar þriðja ríkis að sýna fram á samfellda dvöl á Íslandi í tvær vikur. Þetta yrði svo að spila áfram eftir því hvernig mál þróast og þannig gæti komið til greina að hleypa farþegum áfram til meginlandsins ef þeir hafa vottorð um neikvæða niðurstöðu sem er innan við 4 daga gömul (t.d. úr prófi við landgöngu).

Rétt er að undirstrika að erfitt er að spá fyrir um það hver viðbrögð verða við mögulegu útspili Íslands í þessu máli á næstu vikum. Það ræðst mjög af þróun faraldursins í Evrópu og hversu lengi ESB-ríkin, sérstaklega þau stærri, vilja una við lokun Schengen-svæðisins fyrir ytri umferð.

Mánudaginn 4. maí sl. var byrjað að bjóða upp á skimun fyrir COVID-19 á flugvælinum í Vín (sjá [www.viennaairport.com/pcrtest](http://www.viennaairport.com/pcrtest)). Niðurstöðu er lofað innan þriggja klukkustunda. Hvert próf kostar 190 evrur og greiðir farþeginn þann kostnað. Þjónusta stendur jafnt þeim til boða sem eru að koma til landsins og þeim sem eru á leið í flug en jafnframt hverjum sem er öðrum.

Samkvæmt gildandi reglum í Austurríki þurfa þeir sem koma til landsins annað hvort að framvísa læknisvottorði með neikvæðri niðurstöðu úr COVID-19-prófi (PCR-próf sem ekki er eldra en fjögurra daga) eða fara í 14 daga sóttkví. Flugfarþegar sem koma til Vínar og hafa ekki vottorð geta sem sagt nú fengið próf á staðnum. Ef niðurstaðan er neikvæð sleppa viðkomandi við 14 daga sóttkví.

Þeir sem hafa hug á að fara í prófun hafa sjálfir samband við fyrirtækið Confidence DNA Analysen GmbH. Hægt er að sækja niðurstöður sjálfur eða fá þær sendar. Ef niðurstaða er jákvæð er haft samband símleiðis við viðkomandi og hún er jafnframt tilkynnt til yfirvalda.

Ekki eru gerð próf á þeim sem eru með einkenni COVID-19 eða sem hafa verið í beinum samskiptum við þá sem hafa verið sýktir. Það fólk á að halda sig heima og hafa samband við heilsugæslu, eins og segir í upplýsingum á vef flugvallarins.

## 5. Heilbrigðiskerfið

Hæfni og geta heilbrigðiskerfisins til að taka að nýju við ferðamönnum er eitt af stærstu atriðunum sem taka þarf mið af. Meta þarf áhættuna af því að faraldur blossi upp að nýju og að sinna þurfi ferðamönnum sem hafa smitast ef stórlega er opnað á komur þeirra.

Unnið er að mati á áhættu þeirri sem fylgir því að taka við ferðamönnum að nýju fyrir heilbrigðiskerfið og því hvernig tryggja megi að heilbrigðiskerfið geti sinnt nauðsynlegri þjónustu ef slík ákvörðun er tekin.

Þá hefur heilbrigðisráðuneytið haldið fund með sérfræðingum í smitsjúkdómum og veirurannsóknum á Landspítala auk sóttvarnalæknis og forráðamanna Landspítalans til að ræða tillögu um sýnatöku allra við landamæri. Þar kom fram sú hugmynd að líta á slíkt sem tilraunaverkefni í 1-2 vikur og meta síðan reynsluna. Einnig var nefnt að reynslan kynni að sýna að nægilegt væri að taka reglulega sýni úr slembiúrtaki.

## 6. Þarfir ferðapjónustunnar

Þegar horft er til þessa sumars þá verður að segjast eins og er að ekki er líklegt að felldar verði niður sóttvarnarkröfur gagnvart mörgum ríkjum. Því er ljóst að ef reyna á að fá ferðamenn til landsins, t.d. í lok sumars og haust, þarf að gera ráðstafanir til að fá hingað ferðamenn frá ríkjum sem ekki hafa verið tekin af lista yfir há-áhættusvæði. Til að lágmarka líkur á því að smit berist inn í íslenskt samfélag þyrfti þá að beita öðrum ráðstöfunum. Ef farin væri leið B-sóttkvíar gæti tiltekin ferðapjónusta mögulega starfað undir slíkum skilyrðum, s.s. ferðapjónusta tengd kvikmyndaiðnaði, skemmtiferðaskip eða tilteknar pakkaferðir á vegum ferðaskrifstofa.

Fyrirsjáanlegt er að endurskoða þarf reglur um sóttkví fyrir 15. maí þar sem gildistími þeirra rennur út þá. Mögulegt væri að kveða í endurútgefnum reglum á um fyrirkomulag sóttkvíar B og að útvíkka þar í hvaða tilvikum unnt væri að fallast á að beita henni í stað hefðbundinnar sóttkvíar. Þetta mætti svo gera í nokkrum skrefum inn í sumarið þannig að í upphafi næði þetta til kvikmyndaiðnaðar til viðbótar við það sem nú gildir og til ferðapjónustu sem uppfyllir ákveðin skilyrði.

Þá hefur enn fremur verið nefnt að unnt væri að mælast til þess, mögulega auk annarra ráðstafana, að ferðamenn hefðu rakningarforritið virkt, fylgdu innlendum sóttvarnareglum og væru upplýstir um mikilvægi þess að fylgjast náið með heilsu sinni og tilkynna strax um veikindi.

Tekið skal fram að almennt er ekki talin mikil smithætta frá ferðamönnum til þeirra sem búsettir eru hér á landi, sérstaklega ef reynt er að halda þeim frá því að blandast íbúum með sértækum aðgerðum. Smit hafa almennt ekki verið rakin til ferðamanna þrátt fyrir að þeir hafi verið fjölmargir í upphafi faraldursins. Slíkum upplýsingum þarf að miðla markvisst til almennings.

Með einhverjum þeim aðgerðum sem nefndar hafa verið sem valkostur við tveggja vikna sóttkví, jafnvel blöndu af nokkrum þeirra, er í fyrsta lagi hægt að draga nokkuð úr líkum á því að hingað komi ferðamenn sem eru smitaðir og í öðru lagi að þeir smiti íbúa landsins. Greinist ferðamaður hér á landi með smit myndi notkun rakningarforritsins hjálpa mikið við smitrakningu og þar með beitingu sóttkvíar eða einangrunar í kjölfarið.

Þegar létt verður á skorðum við komu ferðamanna þarf að hafa í huga að ætla má að ferðavilji fólks næstu mánuði muni m.a. taka mið af stöðu faraldursins í því ríki sem þeir hyggjast ferðast til. Ísland hefur gott orðspor að þessu leyti en þá þarf einnig að gæta að því að aflétta ekki of hratt og huga að því að fjöldi ferðamanna verði ekki óviðráðanlegur, sem er e.t.v. ekki mikil hætta á vegna ytri aðstæðna. Hafa þarf í huga að ferðamenn sem hingað koma og er skylt að fara í sóttkví þurfa almennt að gera það á eigin kostnað, þ.e. að greiða fyrir gistiaðstöðu o.þ.h. á meðan á sóttkví stendur, enda lá það fyrir áður en hann

lagði af stað. Veikist ferðamaður hér á landi af COVID-19 er óheimilt að senda hann úr landi og greiðist þá allur kostnaður af einangrun hans og lækniþjónustu af íslenska ríkinu, sbr. 40. gr. alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar og 12. gr. reglugerðar nr. 817/2012 um sóttvarnarráðstafanir. Ef sóttkvíarreglan verður felld niður og ferðamaður kemur hingað til lands en síðan reynist sessunautur hans í flugi vera með jákvætt sýni þá er meira álitamál hver borgar fyrir sóttkví. Hins vegar er þá hægt að senda viðkomandi heim í stað sóttkvíar, svo fremi sem hans sýni er neikvætt, ef hann kys það fremur.

## 6.1 Núverandi staða ferðapjónustu í skugga veirufaraldurs

Ekki þarf að fjölyrða um ástand ferðapjónustu hér á landi við þann veirufaraldur sem herjar. Flest ferðapjónustufyrirtæki eru í rekstrarerfiðleikum, tekjur nánast engar og unnið að lækkun kostnaðar til að forðast þrot. Margháttaðar aðgerðir ríkisins hafa komið til svo forðast megi gjaldþrot. Uppsagnir starfsmanna eru langt umfram það sem áður hefur þekkt. Nær allir starfsmenn í ferðapjónustu eru nú annað hvort á uppsagnarfresti eða í hlutastarfi. Fullkomin óvissa er um hvert útlitið verður og hvenær megi vænta þess að eitthvað verði um komur ferðamanna til landsins. Hjá viðmælendum vinnuhópsins í ferðapjónustu kom fram að almennt væri ekki búist við ferðamönnum erlendis frá sem neinu nemi á þessu ári. Frekar mætti búast við að ferðamannafjöldi yrði orðinn einhver vorið eða snemma sumars 2021. Mikill ávinningur væri í að flýta því að einhverjir ferðamenn færu að sjást fyrir en það. Útlit var fyrir gott ferðamannasumar 2020 áður en veirufaraldurinn náði umfangi hér á landi, í Evrópu og Norður-Ameríku. Bókanir voru góðar og umfram það sem hafði verið á sama tíma í fyrra. Á undanförunum vikum hefur mest borið á afbókunum þó einstaka bókanir séu að koma inn á seinni hluta sumarsins. Svo virðist vera að afbókanatímabilið nái hverju sinni til næstu 6-8 vikna þannig að nú eru það maí og júní sem eru undir. Minna er enn um afbókanir í júlí og ágúst. Þetta fer þó nokkuð eftir mörkuðum og eru Evrópubúar heldur líklegri til að halda í sínar bókanir en íbúar Ameríku sem frekar afbóka lengra fram í tímann. Þessi staða gefur tilefni til að skoða hvort reyna megi með markvissum aðgerðum að verja bókanir seinni hluta sumars.

Þegar hugað er að aðgerðum verður að hafa í huga að ferðalög eru jafnan skipulögð með góðum fyrirvara. Vissulega má búast við að núverandi kringumstæður stytti mögulega eitthvað þann tíma en það breytir því ekki að fæstir rjúka af stað með minna en mánaðar fyrirvara. Fyrir stuttar ferðir má búast við því að bókunartímabilið sé allt niður í 5 vikur en eins og áður segir er óvíst með hversu mikill ferðavilji verði í núverandi ástandi og hvenær hann tekur við sér. Þegar hugað er að tegund ferða, þ.e. hvort um er að ræða stutta borgarferð undir 6 dögum annars vegar og lengri ferðir hins vegar, þá er meðalbókunartími 50 dagar fyrir þá fyrri en 71 dagur fyrir þá seinni meðal evrópskra ferðamanna á árinu 2019.

Allt reglubundið áætlunarfarþegaflug til og frá landinu hefur nú lagst af. Einvörðungu er um að ræða stopular áætlunarferðir Ícelandair sem eru flognar samkvæmt samkomulagi við stjórnvöld. Öll erlend flugfélög hafa hætt flugi til og frá landinu og munu mörg þeirra væntanlega ekki hefja það að nýju fyrr en fyrir liggur að fullt ferðafrelsi sé orðið að veruleika á flugleiðum þeirra. Flest öll flugfélög í heiminum glíma nú við mikinn fjárhagsvanda og mun það hafa áhrif á getu þeirra til að hefja aftur flug. Þá er það gríðarlegt átak og kostnaðarsamt fyrir flugfélög, bæði Ícelandair og önnur, að hefja aftur rekstur víðtæks leiðarkerfis. Fylla þarf flugvélar á nýjan leik svo það standi undir sér rekstrarlega. Í þessu samhengi er vert að benda á að víðtækt og aðgengilegt leiðarkerfi tæplega hundrað áfangastaða frá Keflavíkurflugvelli hefur auðvelldað erlendum ferðamönnum að heimsækja landið sökum hversu auðvelt hefur verið að fá bein flug frá fjölda erlendra borga. Við endurheimt flugs er því mikilvægt að hafa í huga að ferðamenn muni síður koma sé ekki komin á bein flugtenging milli heimalands og áfangastaðar sem aftur er háð því að flugfélög meti það svo að næg eftirspurn sé til staðar til að hefja flug.

Endurreisn ferðabjónustu á Íslandi mun nánast þurfa að reiða sig algjörlega á að flug verði í boði til ferðamanna og þá með þeim áreiðanleika og tíðni sem ásættanlegt er þannig að ferðamenn geti fundið ferð á þeim tímasetningum sem henta og á því verði sem þeir eru tilbúnir að greiða. Einungis lítið hlutfall ferðamanna kemur til landsins með öðrum leiðum en flugleiðis og því er er ekki ofsögum sagt að flugframboð sé ekki einungis hluti af umræðunni heldur ráðandi þáttur í endurreisn íslenskrar ferðabjónustu.

Líklegt má telja sökum slæms rekstrarástands margra flugfélaga að endurkoma þeirra á íslenskan markað gæti verið hægt þar sem flug til Íslands frá bæði Evrópu og Ameríku eru löng miðað við aðra sambærilega áfangastaði sem þau geta flogið á sitthvoru megin Atlantshafsins. Auk þess er íslenski markaðurinn, með eða án ferðamanna, tiltölulega lítill í alþjóðlegum samanburði. Af því leiðir að það getur verið fólgin í því aukin rekstrarleg áhætta að hefja flug til Íslands samanboreið við aðra áfangastaði. Í því sambandi er rétt að geta þess að ekkert flugfélag mun fljúga 2020 til Keflavíkurflugvallar frá Norður-Ameríku en 4 félög sinntu flugi frá 6 borgum á síðasta ári; Delta Air Lines, United Airlines, American Airlines og Air Canada og hafa þau nú þegar tilkynnt um það til Isavia að þau muni ekki fljúga til Íslands sökum faraldursins.

## 6.2 Ferðamenn um Keflavíkurflugvöll 2015–2019

Þegar flugfélög hefja að nýju flug mun möguleg rekstrarleg áhætta verða stór hluti af ákvörðun þeirra um hvaða flugleiðir verða fyrstar fyrir valinu um endurheimt. Því er mikilvægt að eftirspurn sé augljóslega til staðar og að flugfélög sjái fram á að nokkur stöðuleiki verði í þeirri eftirspurn á komandi mánuðum. Því þarf eins og áður segir að vera orðið ljóst að afgangsla flugvéla og farþega til og frá Íslandi verði meira og minna sambærileg við það sem var fyrir faraldurinn og fyrirsjáanlegt að slík verði líklegast niðurstaðan áfram.

Í því sambandi er því nauðsynlegt að skýrar reglur og fyrirmæli séu um hvaða skilyrði ferðamenn verða undirgangast á meðan dvöl þeirra á Íslandi stendur til að þeir geti metið hvort þeir hafi áhuga á að ferðast til Íslands og gagnvart flugfélögum að það liggi nokkuð ljóst fyrir hvernig aðgerðir og afstaða íslenskra sóttvarnaryfirvalda og stjórnvalda muni þróast á sama tímabili. Hvað varðar Ícelandair sem rekur tengimiðstöð milli Norður-Ameríku og Evrópu á Keflavíkurflugvelli þá hefur lokun á ytri landamærum Schengen þau áhrif að tengistöðin sem slík er ekki í rekstri. Það lágmarkar fjölda af tengingum og stærðarhagkvæmnina sem Ícelandair hefur annars af því að geta dreift farþegum frá fjölda áfangastaða í Evrópu til N-Ameríku og öfugt með skiptingu milli flugvéla í Keflavík. Þannig má búast við því að á meðan lokun ytri landamæra stendur séu ekki jafn ríkar forsendur og venjulega hjá Ícelandair að hefja flug á ýmsar borgir Evrópu sem hafa sögulega hátt hlutfall tengifarþega.

Áfangastaðir með hátt hlutfall af vöruflutningum gætu jafnvel orðið fyrir valinu fyrr í ferlinu en áfangastaðir með hátt hlutfall ferðamanna og því er óljóst á þessum tímamarki að hversu miklu leyti raunhæft verður að halda uppi miklu áætlunarflugi til og frá Íslandi á markaðsforsendum á meðan ferðatakmarkanir og íþyngjandi sóttvarnaraðgerðir eru í gildi varðandi för farþega í gegnum Keflavíkurflugvöll og komur ferðamanna til landsins.

Ein af stærstu áskorunum til að auka framboð á flugsætum, sem er forsenda komu ferðamanna, er því saman dregið: Fyrirsjáanleiki í aðgerðum á komandi mánuðum, ferðafrelsi milli landa, opnun ytri landamæra Schengen og skýr skilyrði fyrir dvöl á Íslandi.

Fjöldi ferðamanna hingað til lands hefur verið mestur að sumri og þá eru tekjur á ferðamann einnig umtalsvert hærrí en á öðrum árstímum. Fjöldi undanfarin ár yfir sumarmánuðina hefur verið eins og kemur fram í töflu í viðauka.

Nánar til glöggvunar um þjóðerni þá eru Evrópubúar ríflega helmingur ferðamanna. Í júlí eru það frekar ferðamenn frá norðurhluta álfunnar en í ágúst frekar frá suðurhluta.

### 6.3 Tækifæri til að fá ferðapjónustu í gang

Þrátt fyrir þá þröngu stöðu sem ferðapjónustan er augljóslega í þarf að hugsa í hvaða skrefum hún getur komist af stað aftur og hvað sóttvarnir vegna kórónaveirunnar leyfa. Þó almennt virðist sú skoðun ráðandi að ekki verði mikið um ferðamenn hér á landi fyrr en á næsta ári þá kom fram við yfirferð vinnuhópsins, m.a. á fundum með forsvarsmönnum ferðapjónustufyrirtækja, að tækifæri væru til staðar. Þó sum þeirra væru smá í sniðum væri mikið til þess vinnandi að ráðast í þær hugmyndir líka, enda munar um allt í þeirri stöðu sem ferðapjónustan er í. Þá er vert að líta til þess að það verða væntanlega fyrst og fremst íbúar Evrópu sem fyrstir búa sig til ferðalags á okkar slóðir. Jafnframt kom fram við yfirferð hópsins að aðilar ferðapjónustunnar telja mögulegt að viðhalda hluta þeirra skipulögðu ferðalaga sem nú þegar hafa verið bókuð fyrir seinni hluta sumars, og þá sérstaklega frá og með ágúst, en erfiðara muni



reynast að selja nýjum viðskiptavinum ferðir til Íslands á komandi mánuðum. Til að það nái fram að ganga þurfa að vera skýrar reglur um atvinnustarfsemina á Íslandi, fyrirsjáanlegar aðstæður fyrir ferðamanninn og nægur fjöldi ferðamanna til að það sé hagkvæmt að gangsetja aftur ferðþjónustufyrirtæki sem hafa lagst í dvala í núverandi árferði.

Eftirfarandi ábendingar komu frá vinnuhópi um ferðþjónustu um atriði sem ástæða væri til að kanna og þróa frekar:

- Opna með virkum hætti fyrir ferðalög frá þeim löndum sem ná tökum á útbreiðslu kórónaveirunnar. Það mætti gera þannig að lönd sem sóttvarnarlæknir metur að hafi náð tökum á faraldrinum, sbr. þó fyrirvara hér frammar, eru opnuð fyrir ferðalögum hingað til lands án annars en almennra skilyrða sem jafnframt gilda um þá sem hér búa. Það eru þá reglur eins og með tveggja metra fjarlægð, bann við hópamyndun umfram tiltekin mörk og hreinlæti. Nú er rætt um að í Færeyjum og Grænlandi hafi heilbrigðiskerfið náð þeim tökum á faraldrinum að opna megi fyrir ferðir milli landa samfara því að löndin færast af lista há-áhættulanda. Þó þessi lönd séu ekki stór markaður innlendrar ferðþjónustu er það táknað aðgerð að byrja á næstu nágroñnum. Önnur lönd á Schengen-svæðinu væru vonandi að fylgja í kjölfarið og þá sérstaklega mikilvægt fyrir ferðþjónustuna ef það gætu verið markaðir í Þýskalandi og Norðurlöndunum.
- Opna möguleikann á að ferðamenn komi frá löndum sem enn væru skilgreind sem hættusvæði undir ströngum skilyrðum. Þeir ferðamenn sem hingað kæmu frá þessum löndum þyrftu að fara í sóttkví B eða nokkurs konar ferðamannasóttkví eins og lýst er að framan. Þetta gæti opnað á skipulagðar hópaferðir þar sem ferðamenn blandast lítið sem ekkert við þá sem búsettir eru hér á landi. Þegar lengra er um liðið væri hægt að losa um þessar takmarkanir þannig að í stað ferðamannasóttkvíar yrði tekið upp skilyrði um að fara í COVID-19-próf, t.d. 4 dögum fyrir komu til landsins og framvísa neikvæðu prófi áður en farið er um borð í flugvél eða skip auk þess að vera með rakningarforritið. Í þessu sambandi væri möguleiki á að skilgreina þrjár tegundir hættusvæða í heiminum, þ.e. lítil, miðlungs og mikil hætta og hafa áfram skilyrði um 14 daga sóttkví gagnvart þeim ríkjum þar sem hættan er mest.
- Verja núverandi bókanir. Talsvert virðist enn af bókunum fyrir seinni hluta sumars hjá ferðþjónustufyrirtækjum sem ekki hefur verið aflýst né afbókað af viðskiptavinum. Ferðamenn bíða eftir að ástandið skýrist og margir hafa von til að það verði hægt að ferðast. Mikilvægt er að fara vandlega yfir þessar bókanir og standa vörð um þær flestar enda auðveldara að halda í þær en stofna til nýrra. Þetta mætti gera með leiðbeiningum og upplýsingagjöf um þær reglur sem myndu gilda fyrir þá ferðamenn sem hér um ræðir, frá hvaða löndum þeir mættu vera og

hvaða skilyrði myndu gilda á meðan á dvöl þeirra stendur. Mikilvægt er að sá hluti þessara bókana sem er frá Evrópu verði varinn með öllum tiltækum ráðum.

- Skemmtiferðaskip. Farþegar skemmtiferðaskipa sem leggjast að bryggju víða um land fara jafnan í dagsferðir þar sem einfalt er að afmarka gestina frá öðrum og hafa áhrif á að þeir blandist ekki með óheppilegum hætti við aðra ferðamenn eða íbúa landsins. Í skemmtiferðaskipum er einnig nokkuð góð yfirsýn yfir heilsufar farþega þegar komið er sjóleiðina hingað til lands. Athuga þarf hvort von sé á einhverjum skipum til landsins á þessu ári.
- Kvikmyndatökur. Færst hefur í aukana að erlendir aðilar komi hingað til lands og taki kvikmyndir, sjónvarpsþætti eða auglýsingar. Þetta eru jafnan umfangsmikil verkefni þar sem keypt er mikil þjónusta af ferðaþjónustufyrirtækjum á þeim stöðum sem tölur fara fram. Oftar en ekki eru þessi verkefni á landsbyggðinni. Tökulið þessi eru jafnan með erlendu tæknifólki og leikurum en kaupa einnig þjónustu af innlendum kvikmyndafyrirtækjum. Með skipulagi má koma við aðgreiningu einstakra hópa sem koma að þessum verkefnum. Það á bæði við búsetu og frítíma og hins vegar vinnu á tókustað. Það virðist vera nú þegar talsverður áhugi á kvikmyndatökum hér á landi þar sem flest önnur lönd eru lokuð og komin skemur á veg í sóttvarnarmálum. Þeim reglum sem gilt hafa um sóttkví farandverkamanna (sóttkví B) hingað til ætti að vera auðvelt að koma í kring í tengslum við þessa ferðaþjónustu.
- Afmarkaðar lokaðar ferðir. Í ferðaþjónustu er nokkuð um ferðir þar sem hópar eru út af fyrir sig á ferðalagi í litlu eða engu samneyti við aðra. Á meðal þess sem slíkir hópar gera hér eru hestaferðir um hálendið, fjallaskíðaferðir og lax- eða silungsveiði. Það eru jafnan sérhæfðar ferðaskrifstofur sem flytja inn slíka hópa og hafa góð tök á framkvæmd ferðanna.
- Einstaklingsferðir. Margir þeirra sem hingað koma eru á eigin vegum og yfir suma mánuði eru allt að 60% af erlendum ferðamönnum sem ferðast um landið á bílaleigubíl til að skoða þekktu ferðamannastaði en í minna samneyti við íbúa landsins. Eftir því sem fækkar á há-áhættusvæðalistanum þá má gera ráð fyrir að þessum ferðamönnum fjölgi.

## 6.4 Eru ferðalög með sóttvarnarskilyrðum raunhæfur kostur?

Mikilvægt er að þau tækifæri sem eru til staðar fyrir ferðaþjónustuna verði notuð. Til að það megi takast þarf samræmingu og leiðbeiningu auk þess sem ríkið kann að þurfa að aðstoða við að flug verði nægjanlegt til og frá landinu á næstu mánuðum. Ferðaþjónustan einkennist af flóknu samspili ólíkra þátta og þarf hún aðstoð við að koma sér af stað. Fyrst og fremst þarf þó skýra leiðbeiningu um þær skorður sem sóttvarnir setja.

Við framhald þessarar vinnu þarf sérstaklega að gæta að eftirfarandi:

- Evrópubúar þekkja orðið daglegar sóttvarnir. Á næstu vikum mun skýrast hvernig frjáls för mun þróast á Schengen-svæðinu og annars staðar í Evrópu. Ef losnar verulega um þarf hertlend ferðþjónusta að vera undir það búin að taka við ferðamönnum. Beina ætti sjónum að Evrópubúum enda verða þeir líklega fyrstir til að fá ferðaheimildir og þar eru sóttvarnir með svipuðum hætti og tíðkast hér á landi. Á tímum sóttvarna hefur almenningur tamið sér ýmsa nýja síði í samskiptum og lífnaðarháttum sem ætla má að margir geti einfaldlega tekið með sér í ferðalög. Það á við um þær grundvallar reglur sem munu gilda eins og handþvott og sóttþreinsun auk tveggja metra reglunnar.
- Áhersla á markhópa sem eru líklegastir til Íslandsferða. Hlutfallslega er það frekar ungt og barnlaust fólk sem sækir í ferðalög hingað til lands. Ætla má að það sé frjálsslyndara þegar kemur að því að ákveða ferðalög í kjölfar þeirrar óvissu sem ríkt hefur með kórónaveirunni. Víða í öðrum löndum sem mikið reiða sig á ferðamenn eru það frekar barnafjölskyldur og eldra fólk sem heldur uppi ferðþjónustunni.
- Kynning og fræðsla til Íslendinga og erlendra gesta á skýrum reglum. Einnig er þörf á að miðla upplýsingum til Íslendinga um afléttingu ferðatakmarkana gagnvart ferðamönnum erlendis frá þannig að fólk hafi öryggisstilfinningu gagnvart ferlinu. Með fræðslu má fá bæði íbúa hér landi og erlenda gesti til að skilja að með einföldum og skýrum samskiptareglum megi koma í veg fyrir smit þó ferðamönnum fjölgi. Yfirvöld sóttvarnamála þurfa að birta ferðþjónustunni þessar reglur. Þá þarf í samráði við ferðþjónustuna að dreifa þessum upplýsingum, halda kynningar og námskeið auk þess að aðlaga aðstöðu á gististöðum, samgöngutækjum og víðar þessum reglum.
- Samstarf við Ícelandair og önnur flugfélög. Það þurfa að vera til flugsæti fyrir þá ferðamenn sem hingað vilja koma. Það gerist ekki með öðrum hætti en samráði og samstarfi við flugfélög og þá sérstaklega Ícelandair.
- Tímasetningar. Mikilvægt er að fyrirvari sem ferðþjónustan hefur til að bregðast við sé sem mestur. Bent hefur verið á að ef ætlunin er að verja bókanir sumarsins þarf sem fyrst að hefja aðgerðir sem tryggja það. Ferðalög eru ákveðin með góðum fyrirvara og einnig afbókun þeirra.

## 7. Staða í öðrum ríkjum

Framkvæmdastjórn ESB hefur nú lagt til framlengingu á ferðatakmörkunum yfir ytri landamæri ESB/Schengen til 15. júní nk. Framkvæmdarstjórn ESB hafði vonast til þess aðgerðir á ytri landamærum svæðisins myndu auðvelda aðildarríkjum að aflétta eftirliti á innri landamærum og þannig tryggja flæði innan svæðisins. Enn sem komið er virðist það ekki hafa gengið eftir enda er gríðarlegur munur á útbreiðslu veirunnar á milli einstakra ríkja á svæðinu. Ráðherrar dóms- og innanríkismála funda með framkvæmdarstjórn ESB vikulega og fara yfir stöðu þessara mála, annars vegar hvað varðar eftirlit á ytri landamærum svæðisins og hins vegar á innri landamærum aðildarríkja.

Samantekið einkennist því staðan nú um miðjan maí af miklum hömlum á allri umferð og mjög víðtækri óvissu um framvinduna varðandi stöðuna á landamærunum. Það á bæði við um hvort og þá hvenær þau aðildarríki sem tilkynnt hafa um eftirlit á innri landamærum vegna COVID-19 aflétti eftirlitinu eða slaki á skilyrðum fyrir umferð yfir innri landamæri og einnig hvort einstök ríki munu skerast úr leik og opna fyrir umferð yfir ytri landamærin þegar fram í sækir, eða hvort samstaðan muni halda að því leyti.

- Við skoðun á aðgerðum annarra ríkja kemur í ljós að flest Evrópuríki og nánast öll ríki heimsins leggja þá kvöð á þá sem koma til landsins að þeir þurfi að fara í 14 daga sóttkví ef þeim er yfirhöfuð heimilt að ferðast til landsins.
- Þau ríki utan Schengen sem skoðuð hafa verið gera öll kröfu um 14 daga sóttkví við komu og þar að auki eru ferðalög almennt bönnuð eða þeim settar mjög þröngar skorður.
- Ráðstafanir hvers ríkis á innri landamærum Schengen eru breytilegar eftir því hvaða ríki eiga í hlut. Almennt eru ferðalög bönnuð hvort sem um er að ræða land, sjó eða flug. Undantekningar eru í gildi fyrir þá sem hafa góða ástæðu fyrir að koma inn til landsins, ríkisborgara, þá sem eru með atvinnuleyfi eða sækja vinnu yfir landamæri.
- Innan Schengen eru það Svíþjóð og Lúxemborg sem hafa ekki bannað ónauðsynleg ferðalög og gera ekki kröfu um sóttkví við komu. Bretland hefur enn sem komið er ekki gert kröfu um 14 daga sóttkví en tillögur um slíkt eru til skoðunar.
- Aðgerðir tveggja ríkja innan Schengen-svæðisins skara sig nokkuð úr. Það eru Austurríki og Slóvenía.
- Í Austurríki er þeim sem koma frá Schengen svæðinu heimilt að fara inn í landið án þess að fara í sóttkví ef þeir sýna læknisvottorð um neikvætt COVID-19-próf. Prófið má ekki vera eldra en 4 daga gamalt og þarf að vera útgefið af lækni á ensku eða þýsku. Þeir sem koma með flugi frá ríkjum utan Schengen þurfa að fara í 14 daga sóttkví hvort sem þeir eru með vottorð eða ekki. Þeir sem koma með flugi frá Schengen-ríki án

vottorðs fá möguleika á að fara í sóttkví. Sjá þó einnig nýbreytni frá því mánudaginn 4. maí framfar í þessu skjali. Þeim sem koma landleiðina er snúið við og fá ekki að koma inn í landið ef þeir geta ekki sýnt fram á neikvætt COVID-19-próf og fá ekki möguleika á að fara í 14 daga sóttkví.

- Slóvenía hefur tekið upp mjög áhugaverða lausn. Öllum sem koma til Slóveníu er gert að fara í 7 daga sóttkví. Á síðasta degi sóttkvíar er skylt að fara í COVID-19-próf. Sóttkví er aflétt þegar niðurstaða prófs liggur fyrir ef próf er neikvætt.
- Á heimsvísu virðist almenna reglan vera sú að einungis ríkisborgurum, þeim sem hafa fasta búsetu og nánnum fjölskyldumeðlimum sé heimilað að ferðast til ríkis. Yfirgnæfandi meirihluti ríkja bannar ferðamennsku og ónauðsynleg ferðalög.
- Þrátt fyrir að mörg ríki séu nú að afnema eða létta á innlendum samkomuböndum og höftum hafa ekki fundist vísbendingar um að slíkar aðgerðir nái til vægari aðgerða á landamærum. Þó má nefna að frönsk stjórnvöld hafa boðað að þess sé skammt að bíða að aflétt verði takmörkunum á ferðum til landsins frá öðrum Schengen-löndum, ath. Bretlandi og Írlandi.

## 8. Gátlisti fyrir mat á stöðu í öðrum ríkjum

Mörg ríki og alþjóðastofnanir hafa nú til skoðunar hvernig og hvenær sé unnt að létta á ferðatakmarkunum.

Í leiðbeiningum frá Evrópusambandinu (e. Roadmap) frá 14. apríl sl. er lagt til að innri landamæri á Schengen-svæðinu verði opnuð með samræmdum hætti. Mælt er með því að takmarkunum sé fyrst aflétt á milli svæða með litla áhættu og að nágrennaríki eigi að vinna saman að slíku.

Engin samræmd skilyrði eru til varðandi opnun landamæra né hvenær breyta megi neyðarstigi í hættustig. Ýmsir hafa þó bent á skilyrði sem hægt sé að styðjast við.

Eftirfarandi eru þau skilyrði sem m.a. hefur verið bent á:

- Viðvarandi lækkun í fjölda smita í 14 daga.
- Heilbrigðiskerfið geti sinnt öllum sjúklingum vegna COVID án þess að beita neyðarúrræðum.
- Hægt sé að taka sýni af öllum sem eru með einkenni
- Hægt sé að rekja smit allra sem hafa greinst með smit.

Að auki kæmi til greina að miða við að útbreiðsla virkra smita í viðkomandi ríki sé ekki ósambærilega mikið meiri en á Íslandi.

## 9. Möguleikar á tvíhliða samkomulagi

Þegar rætt er um möguleika á að semja um opnun landamæra verður í fyrsta lagi að greina á milli samninga við ríki innan Schengen-svæðisins og hins vegar ríki utan svæðisins.

- Varðandi fyrri hópinn eru í raun engar takmarkandi alþjóðaskuldbindingar fyrir hendi.
- Varðandi seinni hópinn þarf að spila þetta í samræmi við þær pólitísku skammtíma-skuldbindingar sem hafa verið gefnar um samstöðu um lokun ytri landamæra og síðan eftir eyranu, eftir því sem samkomulag kann að nást um framlengingu þeirra. Gangi Ísland framur en aðrir í því að rjúfa samstöðu um lokun ytri landamæra, gæti það leitt til seinkunar á opnun fyrir flug frá Íslandi til Evrópu.

Þegar metið er hvort rétt sé að opna fyrir flugsamgöngur frá einstökum ríkjum virðist nauðsynlegt að hafa hliðsjón af sömu sjónarmiðum og þegar metið er hvort unnt er að létta á sóttvarnarráðstöfunum, sbr. hér fyrir ofan, þ.e. samfelld fækkun smita í tvær vikur í viðkomandi landi o.s.frv.

Ákvarðanir um að opna fyrir umferð frá viðkomandi ríki, hvort sem það er án þess að gera kröfu um sóttkví eða með einhverjum skilyrðum á því sviði, þurfa að vera teknar í samráði við sóttvarnalækni.

Ekki er fyrir séð að formlegir samningar verði gerðir um opnun gagnvart einstökum ríkjum enda hljóta öll ríki að vilja hafa frjálssar hendur um að loka á nýjan leik ef staðan gefur tilefni til þess. Miklu fremur virðist raunhæft að ná fram ákvörðunum um slíkar tvíhliða opnanir með samtölum.

Á vettvangi norrænna samgönguráðuneyta hefur þegar komið fram ákveðinn vilji til að stefna að því að aflétta ferðatakmarkunum á milli norrænu ríkjanna. Slík aflétting hlýtur þó að vera háð því að sömu skilyrði og að ofan greinir séu uppfyllt með fullnægjandi hætti.

Færeyjar og Grænland eru í mjög sérstakri stöðu að þessu leyti því hvorugt er hluti af Schengen-svæðinu. Við samninga um afnám ferðatakmarkana þyrfti því að gæta að sjónarmiðum um lokun ytri landamæra. Ekkert er því til fyrirstöðu að hefja óformleg samtöl nú þegar.

Ekkert virðist því til fyrirstöðu að UTN hefji sem fyrst óformleg samtöl við ríki, bæði innan og utan Schengen, um hugsanlega afléttingu – á þeim forsendum sem að ofan greinir.

## 10. Sóttvarnaráðstafanir í flugi og siglingum og við landamæri

Ljóst er að mati vinnuhóps sem fjallaði um þetta efni að einhliða ákvarðanir íslenskra stjórnvalda munu einar og sér ekki fjölga ferðamönnum heldur þurfa að koma til samstilltar aðgerðir í samstarfi við erlend ríki. Hafa hagsmunasamtök flugfélaga (IATA) og flugvalla (ACI) lagt áherslu á mikilvægi samræmdra aðgerða á þessu sviði.

Skilyrði þess að raunhæft sé að fá hingað til lands ferðamenn frá skilgreindum há-áhættusvæðum er að ekki þurfi að skikka þá í 14 daga sóttkví eins og nú er gert. Verði hægt að skima eftir COVID-19 hjá öllum ferðamönnum með öruggum og fljótvirkum hætti verður minni þörf á því enda dvelji þeir á öruggu svæði á meðan beðið er niðurstaðna slíks prófs.

Verði slíkar prófanir ekki fljótlega raunhæfur kostur mætti samt hugsanlega hleypa afmörkuðum hópum slíkra ferðamanna í „lokaðar“ ferðir hér innanlands, þ.e. ferðir þar sem þeim væri haldið aðgreindum frá almenningi og öðrum ferðamönnum. Væri þá um að ræða eins konar hreyfanlega sóttkví eða svokallaða B-sóttkví. Ákvörðun um slíkt myndi fyrst og fremst byggja á áhættumati og þeim hagsmunum sem í húfi eru, þ.e. möguleikum á og eftirspurn eftir slíkum ferðum á há-áhættusvæðum erlendis. Ef upp kæmi smit í slíkum hópi þyrfti að öllum líkindum að einangra allan hópinn.

Slíkar lokaðar ferðir væru hugsanlega einfaldari í framkvæmd þegar um farþega skemmtiferðaskipa er að ræða en flugfarþega. Skipin eru lengur á leiðinni þannig að betri mynd fæst af heilsufari farþega og jafnframt væri að einhverju leyti auðveldara að halda slíkum farþegum aðgreindum frá öðrum hérlendis. Þá býður lengri ferðatími skipanna hingað til lands upp á meira svigrúm til prófana á farþegum en þegar um flugfarþega er að ræða.

Ferðir sem þessar kynnu einnig að vera framkvæmanlegar þótt ferðamenn komi með flugi, enda væri þá um afmarkaða hópa að ræða, en gæta þyrfti þá sérstaklega að sóttvörnum og aðgreiningu farþega á Keflavíkurlflugvelli. Einnig þyrfti hugsanlega að framkvæma einhvers konar könnun á heilsufari farþega fyrir för hingað til lands, sé það mögulegt.

Tryggja þarf að hægt verði að uppfylla sóttvarnarkröfur á flugvöllum og í höfnum landsins þegar ferðamönnum fer að fjölga og því mjög mikilvægt að tíminn verði notaður núna til að undirbúa það. Er ljóst að Keflavíkurlflugvöllur er mikilvægastur í því sambandi.

Tryggja þarf að aðstæður á Keflavíkurlflugvelli séu þannig að farþegum sé gert kleift að halda fjarlægð frá öðrum farþegum á meðan farið er í gegnum



flugvöllinn. Halda þarf farþegum sem koma frá há-áhættusvæðum frá öðrum farþegum og athuga þarf í því sambandi hvort tilefni sé til að halda transitfarþegum frá öðrum. Þörf er á skýrum leiðbeiningum og upplýsingum fyrir ferðamenn á vellinum. Gæta þarf að sóttvörnum starfsfólks og sóttþreinsun snertiflata og leita leiða til að fækka nauðsynlegum snertingum eins og hægt er.

Verði mögulegt að skima eftir COVID-19 hjá ferðamönnum með öruggum og fljótvirkum hætti þarf að tryggja að fullnægjandi aðstaða til þess sé til staðar á Keflavíkurflugvelli og á öðrum landamærastöðvum landsins. Halda þarf farþegum á öruggum svæðum þar sem gætt er fyllstu sóttvarnaráðstafana á meðan beðið er niðurstaðna og þá kann að þurfa að greina sérstaklega að farþega af há-áhættusvæðum frá öðrum farþegum. En jafnvel þótt slík próf standi ekki til boða strax þarf að taka afstöðu til þess hvort einhvers konar heilsufarsathuganir verði framkvæmdar á ferðamönnum á flugvellinum sem og á landamærum almennt og þá jafnframt til þess hverjir eigi að framkvæma slíkar athuganir.

Sérstakt álitamál er hvort gera eigi kröfur um tiltekna fjarlægð milli farþega í flugvélum og þá sérstaklega flugvélum sem koma frá öruggari svæðum. Slíkt væri í samræmi við meginreglur um að einstaklingar haldi fjarlægð sín á milli en jafnframt gera það erfiðara að hefja á ný millilandaflug á markaðslegum forsendum.

- Tryggja þarf að Keflavíkurflugvöllur og aðrar landamærastöðvar verði í stakk búnar til að uppfylla nauðsynlegar sóttvarnaráðstafanir þegar ferðamönnum fer að fjölga aftur.
- Sérstaklega þarf að huga að aðstöðu og mannskap til prófana á ferðamönnum reynist slík próf raunhæfur kostur.

Ljóst er að ákvarðanir annarra landa um afléttingu takmarkana munu hafa mikil áhrif á það hvernig hægt verður að fjölga ferðamönnum hingað til lands. Þá er mikilvægt að kröfur um sóttvarnir á landamærum og í flugvélum séu með sem samræmdustum hætti þegar takmörkunum á ferðum milli landa verður aflétt. Er það talin mikilvæg forsenda þess að flugfélög hefji flug að nýju á markaðslegum forsendum og þess að áhugi á ferðalögum aukist að nýju. Íslensk stjórnvöld munu því að einhverju leyti þurfa að aðlaga sig að reglum annarra ríkja á þessu sviði, að því gefnu að nægjanlegt öryggi hérlendis sé tryggt.

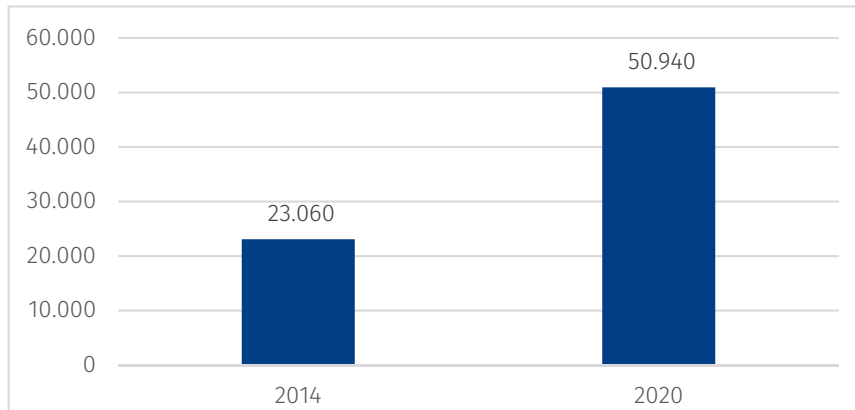
## 11. Hagrænt mat

Við afléttingu sóttvarnaaðgerða við landamæri takast á tvö efnahagsleg meginsjónarmið. Annars vegar ávinningur af því að létta ferðatakmarkunum og hins vegar kostnaður sem fellur til ef faraldurinn tekur sig upp að nýju. Mikið er til þess að vinna að draga megi úr ferðatakmarkunum hratt og örugglega. Hins vegar er rétt að áréttu að efnahagsleg áhrif þess að faraldurinn taki sig upp að nýju hérlendis geta orðið veruleg. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn gerir t.d. ráð fyrir að hagkerfi heimsins vaxi um 1% árið 2021 í stað 5,8% ef faraldurinn tekur sig upp að nýju á næsta ári. Ætla má að hver mánuður af hörðum sóttvarnaaðgerðum innanlands minnki einkaneyslu hér á landi um hátt í 1 prósentustig á ársgrundvelli. Einkaneyslan er um helmingur landsframleiðslunnar. Færri utanlandsferðir Íslendinga og neysla erlendis vegna ferðatakmarkana milli landa eru ekki meðtalin í þessu mati.

### 11.1 Efnahagslegt mikilvægi farþegaflutninga og ferðaþjónustu

Efnahagslegt mikilvægi farþegaflutninga og ferðaþjónustu óx hröðum skrefum síðastliðinn áratug. Árið 2019 var útflutningsverðmæti ferðaþjónustunnar nærri 470 milljörðum kr. eða 35% heildarútflutnings. Farþegaflutningar hafa þó önnur óbeinni en engu síður mikilvæg efnahagsleg áhrif, sérstaklega notkun Ícelandair á Keflavíkurflugvelli sem flutningsmiðstöð yfir Atlantshafið. Sú ráðstöfun félagsins styður við margfalt fleiri tengingar við umheiminn en ella væri mögulegt, bættu nýtingu framleiðsluþátta, eykur val innlendra aðila og stuðlar þannig að samkeppni og lægra vöruverði, auk þess að styðja við önnur alþjóðleg viðskipti. Af þessum sökum er ólíklegt að aflétting ferðatakmarkana milli einstakra ríkja leiði til samsvarandi ferðaþjónustuviðskipta milli ríkjanna og var fyrir útbreiðslu COVID-19.

Mikill fjöldi erlendra ríkisborgara hefur flutt til landsins samhliða vexti ferðaþjónustunnar. Á landinu búa nú ríflega 50 þúsund erlendir ríkisborgarar en þeir voru aðeins 23 þúsund talsins fyrir sex árum síðan. Um 8 þúsund erlendir ríkisborgarar störfuðu í ferðaþjónustutengdri starfsemi á síðasta ári. Ætla má að stórum hluta þeirra hafi þegar verið sagt upp störfum og enn fleiri, m.a. úr öðrum atvinnugreinum, munu vafalaust bætast við á næstu vikum og mánuðum. Staða erlendra ríkisborgara á vinnumarkaði er að meðaltali viðkvæmari en staða íslenskra ríkisborgara. Án verulegs bata í ferðaþjónustu, þ.e. bata umfram það sem fæst með tvíhliða losun ferðatakmarkana, má reikna með háu atvinnuleysi þessa hóps á næstu mánuðum og jafnvel árum.



**Mynd 1:** Gríðarlegir fólksflutningar til landsins samhliða vexti ferðaþjónustu: Fjöldi erlendra ríkisborgara á Íslandi.

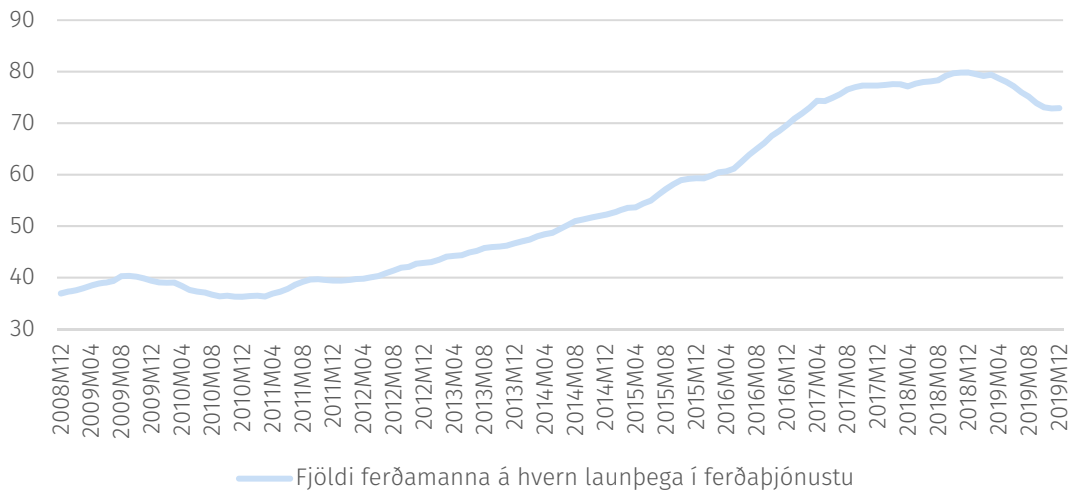
## 11.2 Forsendur um ferðamennsku í sviðsmynd fjármála- og efnahagsráðuneytisins

Í sviðsmynd fjármála- og efnahagsráðuneytisins (FJR) frá 19. apríl sl. er gert ráð fyrir að færri en 400 þúsund ferðamenn sæki landið heim í ár, sem samsvarar til ríflega 80% fækkunar ferðamanna og nær engum ferðamönnum það sem eftir lifir árs. Gert er ráð fyrir að um milljón ferðamenn komi til landsins árið 2021 sem er sami fjöldi og árið 2014 og helmingur þeirra ferðamanna sem kom árið 2019.

Til samanburðar gerir svartsýn sviðsmynd í nýrri úttekt KPMG ráð fyrir 600 þúsund ferðamönnum í ár og 1,3 milljónum ferðamanna á næsta ári. Mikilvægt er að hafa í huga að engar upplýsingar liggja fyrir um flugframboð til og frá landinu á næsta ári. Fjöldi ferðamanna í sviðsmyndunum er því aðeins tæknileg forsenda. Í útboðsgögnum til fjármögnunar Norwegian er gert ráð fyrir að flugfélagið hefji farþegaflug utan Noregs í apríl 2021 og að flug verði komið í fyrra horf í janúar 2022. Flugfélagið gerir ráð fyrir að hefja fyrst flug á arðbærustu leiðunum og nýta seinni hluta ársins 2021 til að auka framboð. SAS gerir ráð fyrir að það taki nokkur ár fyrir eftirspurn að ná sama stigi og fyrir faraldurinn.

Útflutningsverðmæti af milljón ferðamönnum eru gróflega áætluð um 200 milljarðar kr.

Sl. 12 mánuði störfuðu að jafnaði 27 þús. einstaklingar í atvinnugreinum tengdum ferðaþjónustu. Árið 2014, þegar milljón ferðamenn heimsóttu landið, störfuðu um 17 þúsund einstaklingar í greinum tengdum ferðaþjónustu. Af þessum sökum gerir sviðsmynd FJR ráð fyrir að störf í greininni verði um 5–10 þús. færri árið 2021 en árið 2019.



**Mynd 2:** Framleiðni í ferðaþjónustu hefur vaxið og hvert starf þjónustar nú 70-80 ferðamenn.

### 1. Áhrif þess að aflétta takmörkunum gagnvart ferðamönnum frá mismunandi löndum.

Aflétting takmarkana gagnvart ferðamönnum hefur ótvíræð jákvæð efnahagsleg áhrif, bæði vegna ferðaþjónustunnar og annarra efnahagslegra tengsla sem laskast eftir því sem ferðatakmarkanir vara lengur. Í umfjölluninni hér á eftir er horft til þjóðhagslegra áhrifa en ekki áhrifa á einstaka rekstraraðila, sem geta að sjálfsögðu verið veruleg í einhverjum tilfellum þótt þjóðhagslegu áhrifin séu hverfandi.

Þrátt fyrir að tölur um fjölda ferðamanna frá tilgreindum ríkjum gefi vísbendingu um mikilvægi þeirra í ferðaþjónustu fyrir lokun landamæra er ekki hægt að draga þá ályktun að farþegum frá þessum ríkjum fjölgi að sama marki þegar takmörkunum hefur verið aflétt. Fyrir því eru fjölmargar ástæður, bæði varðandi aðstæður í viðkomandi ríki og í íslenskri ferðaþjónustu þar sem hótél og önnur þjónusta við ferðamenn þarf að vera til staðar til að gera ferðalög hingað möguleg. Faraldurinn hefur einnig haft áhrif á ferðavilja sem óvíst er hvenær tekur við sér á ný. Í könnun IATA ætlar helmingur aðspurðra að bíða með ferðalög í a.m.k. sex mánuði frá því takmörkunum á ferðalögum er aflétt.<sup>1</sup>

Við mat á mögulegri fjölgun ferðamanna og vexti ferðaþjónustunnar skiptir miklu hvenær hægt verður að nýta Keflavíkurflugvöll að nýju sem flutningsmiðju (e. Hub and Spoke). Skiptifarþegar hafa enda gegnt lykilhlutverki við að halda

<sup>1</sup> <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/passenger-confidence-key-to-the-post-covid-19-recovery-in-air-travel/>

uppi víðfeðmu flugneti til og frá Íslandi. Hlutdeild skiptifarþega í umferð um Keflavíkurflugvöll var tæp 30% árið 2019 eftir fjórðungssamdrátt árið 2018 þegar hlutdeild þeirra slagaði upp í 40%. Nýting flugkerfisins með þessum hætti getur haft grundvallaráhrif á það hvort fjárhagslega arðbært sé að fljúga á einstaka staði. Rannsóknir sýna að aukið flugframboð er einn af lykiláhrifaþáttum í þróun farþegaflutninga milli landa. Af þessu leiðir að það mun skipta íslenska ferðaðþjónustu höfuðmáli að opnað verði fyrir áfangastaði í Evrópu og Norður-Ameríku með eins jöfnum hætti og mögulegt er, að teknu tilliti til sjónarmiða sóttvarna. Þangað til að því kemur má ætla að ferðaðþjónusta leiki aðeins takmarkað hlutverk í efnahagsbatanum, jafnvel þótt opnað verði á ferðalög milli einstakra ríkja.

Efnahagsleg áhrif ferðamanna ráðast ekki aðeins af fjölda þeirra eða fjölda gistinguátta heldur einnig af ferðahegðun þeirra. Í því samhengi þarf t.d. að líta til þess hversu hlutfallslega lítil árstíðasveifla er meðal bandarískra ferðamanna og þess að Bretar hafa sögulega leitað hingað meira utan háannatímans og unnið þar með gegn árstíðasveiflunni. Ferðahegðun Kínverja er einnig nokkuð ólík flestum öðrum þjóðum þar sem þeir sækja hingað ekki síst um hávetur. Minni árstíðasveiflur bæta framleiðni í ferðaðþjónustu og skapa rekstrargrundvöll fyrir rekstur fyrirtækja sem ella væri ekki til staðar.

### 11.3 Grænland, Færeyjar, Noregur og önnur Norðurlönd

Þrátt yfir djúp söguleg og menningarleg tengsl Íslands við Færeyjar og Grænland eru efnahagsleg áhrif þess að opna á ferðalög þaðan hverfandi. Norðurlandabúar stóðu að baki 6,3% allra gistinguátta árið 2019. Hlutfallið er hæst í apríl og maí þegar það er 9–10%. Samtals voru gistinguætur þessara þjóða 457.000 árið 2019.

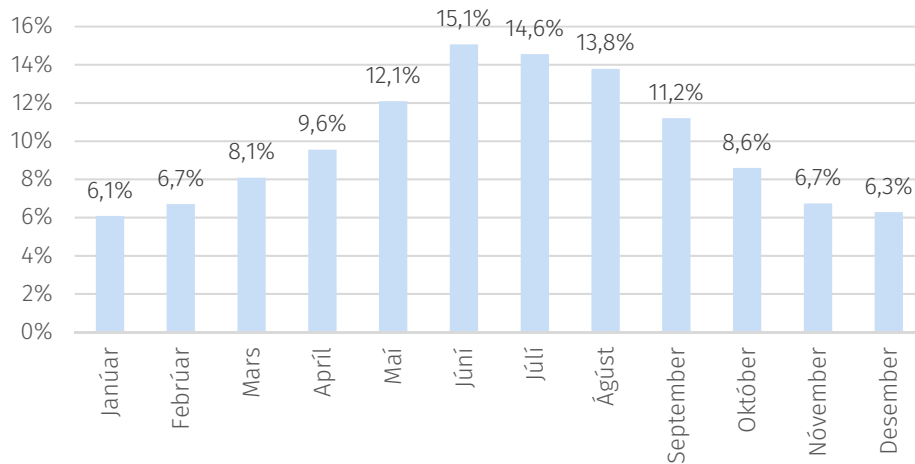
Tafla 1 Hlutur Norðurlanda í gistinguóttum.

| 2019     | Fjöldi gistinguátta | Hlutfall gistinguátta allra útlendinga | Hlutfall vöruútflutnings |
|----------|---------------------|--|--------------------------|
| Grænland | 3.951               | 0,1%                                   | 1,3%                     |
| Færeyjar | 5.407               | 0,1%                                   | 0,7%                     |
| Finnland | 47.905              | 0,7%                                   | 0,1%                     |
| Noregur  | 102.020             | 1,4%                                   | 3,9%                     |
| Svíþjóð  | 117.979             | 1,6%                                   | 0,6%                     |
| Danmörk  | 180.145             | 2,5%                                   | 2,3%                     |

### 11.4 Önnur Schengen-ríki

Þýskaland er mikilvægasti markaður fyrir íslenska ferðaðþjónustu utan Bandaríkjanna og Bretlands. Þjóðverjar stóðu að baki 11% gistinguátta árið 2019. Mikil árstíðasveifla er í gistinguáttum Þjóðverja. Schengen-ríki utan Norðurlanda

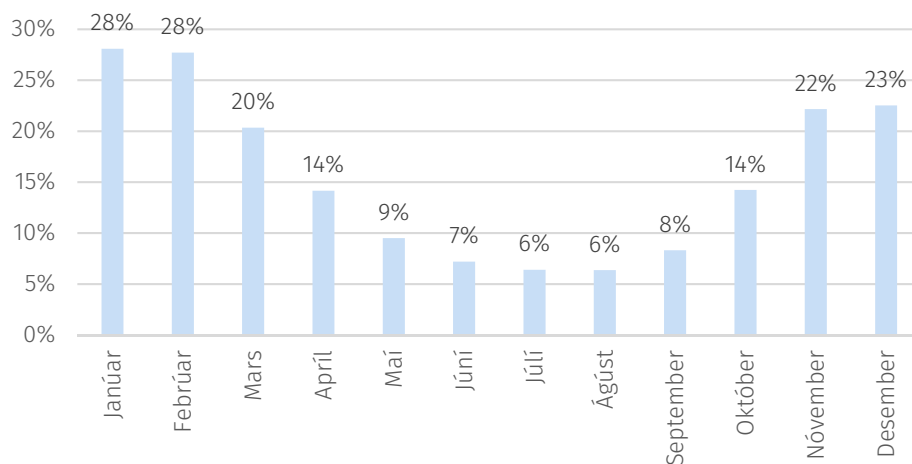
skipta einnig miklu fyrir vöruútflutning. Þar skipta Holland, Spánn, Frakkland og Þýskaland mestu máli. Holland er þó líklega ekki lokaáfangastaður alls þess útflutnings sem skráður er þangað.



Mynd 3: *Hlutfall þjóðverja í heildargistináttum 2019.*

## 11.5 Bretland

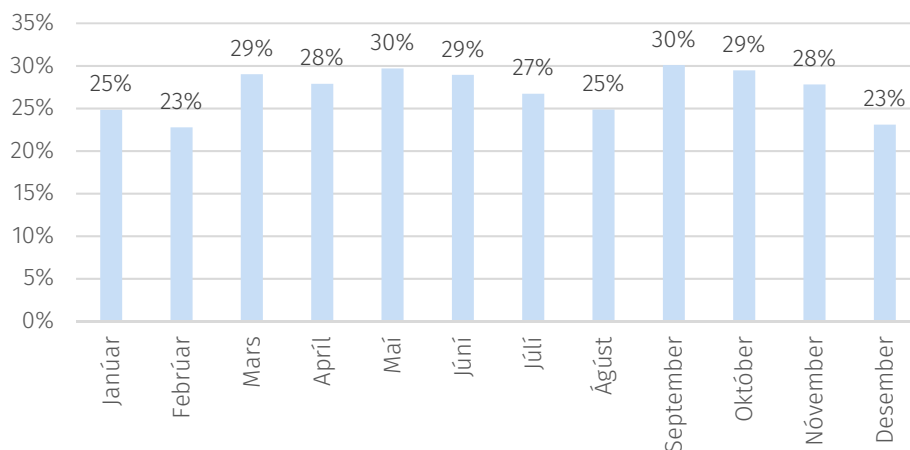
Bretar hafa þá sérstöðu að ferðahegðun þeirra á Íslandi er þveröfug flestra annarra Evrópuþjóða. Því má segja að breskir ferðamenn leiki lykilhlutverk við að draga úr árstíðasveiflu í greininni og skapa þannig rekstrargrundvöll við ýmiss konar starfsemi sem ella hefði aðeins rekstrargrundvöll hluta úr ári. Bretar stóðu að baki rúmlega 13% gistinguárið 2019. Rúm 10% útflutnings fóru til Bretlands árið 2019.



Mynd 4: *Hlutfall Breta af heildargistinguárið 2019.*

## 11.6 Bandaríkin og Kanada

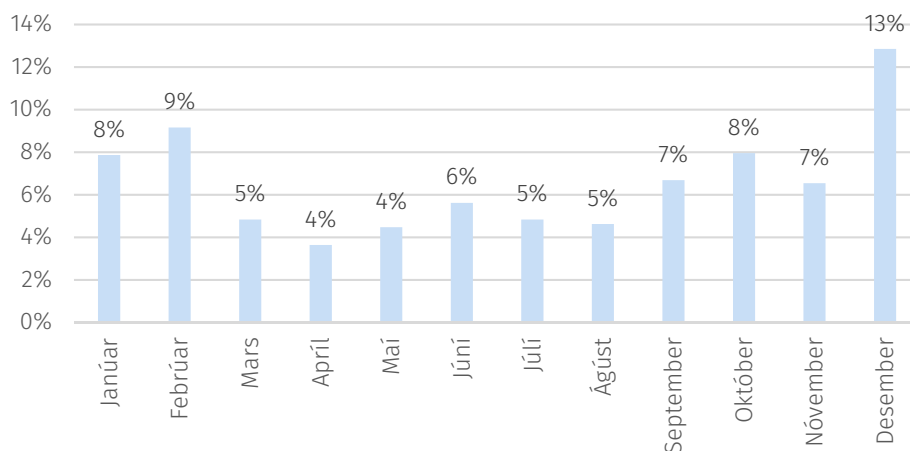
Bandaríkin hafa verið mikilvægasti markaðurinn fyrir íslenska ferðaþjónustu, bæði vegna beinna og óbeinna áhrifa sem felast í möguleikanum á að nýta Keflavíkurflugvöll sem flutningsmiðju. Rúm 7% vöruútflutnings fóru einnig til Bandaríkjanna árið 2019 sem er sérstaklega mikilvægur markaður fyrir sjávarafurðir. Mikilvægi Kanada hefur einnig aukist undanfarin ár með bættem samgöngum þangað. Árið 2019 fóru 4,3% vöruútflutnings þangað og ferðamenn þaðan stóðu að baki 16,5% gistinátta.



Mynd 5: Hlutfall Bandaríkjamanna af heildargistinátum 2019.

## 11.7 Asía, þ.m.t. Kína

Kínverjar gistu 6% allra gistinátta árið 2019. Vöruútflutningur þangað var 2,5% alls vöruútflutnings. Kínverskir ferðamenn leita hingað til lands ekki síst í gegnum London og Helsinki.



Mynd 6: Hlutfall Kínverja af heildargistinátum 2019.

## 11.8 Heimurinn að öðru leyti

Þjóðhagsleg áhrif lokana á aðra hluta heimsins eru hverfandi til skemmri tíma.

### 2. Til skoðunar er að opnað verði á komu svokallaðra „sóttkvíar B“-hópa.

Þar verður um að ræða afmarkaða hópa ferðamanna og annarra sem koma hingað vegna mikilvægrar atvinnustarfsemi, t.d.

kvikmyndagerðarmenn og vísindamenn. Þetta eru minni hópar sem hægt er að halda þétt utan um á meðan þeir dveljast hér á landi.

Það er ekki ljóst hversu margir erlendir ríkisborgarar kæmu til landsins ef þeim væri leyft að fara í „sóttkví B“ umfram þann fjölda sem kæmi til landsins hvort sem sú heimild er til staðar eða ekki. Fjármála- og efnahagsráðuneytið segist í minnisblaði sínu ekki hafa forsendur til að áætla hversu margir ferðamenn myndu nýta sér slíka heimild. Almennt má segja að það fari eftir útfærslu sóttkvíarinnar en ólíklegt má telja að það verði það stór hópur, sérstaklega á meðan harðari sóttvarnaraðgerðum stendur í öðrum löndum, að slík ráðstöfun hefði í för með sér merkjanleg þjóðhagsleg áhrif.

Hvað varðar aðra erlenda ríkisborgara sem gætu haft gagn af „sóttkví B“ væri það helst fólk sem starfar saman í hópi við tiltekið verkefni í stuttan tíma, í mesta lagi nokkra mánuði. Miðað við tölur um fjölda útsendra starfsmanna fyrirtækja frá EES-ríkjum og tölur um útgefin atvinnuleyfi má áætla að í þessum hópi séu í mesta lagi örfá hundruð einstaklinga hverju sinni ef ferðabjónustan er ekki talin með.

Þótt umfangið sé ekki mikið í samanburði við vinnumarkað í heild (e.t.v. 0,1–0,2% af fjölda starfandi) má ætla að efnahagslegt vægi þessa hóps sé nokkru meira en sem nemur fjölda starfa. Í sumum tilfellum er um að ræða vinnuafl sem skortur er á, t.d. þjónusta við vélbúnað sem er framleiddur af erlendum fyrirtækjum eða vegna skorts á sérfræðikunnáttu innanlands. Ekki er þó vitað hvað það er stór hópur. Hvað kvikmyndagerð varðar var VSK-velta í framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis um 13 milljarðar kr. í fyrra og þar af var velta undanþegin virðisaukaskatti (sem almennt er útflutningur) um 3 milljarðar kr. Vægi útfluttrar kvikmyndaframleiðslu er því líklega um 0,1% af VLF.

Þótt „sóttkví B“ myndi hafa mest áhrif á fólk sem kemur hingað í skamman tíma, þ.e. einhverjar vikur eða mánuði, kann þessi möguleiki einnig að hafa áhrif á aðra sem hyggjast dvelja hér eitthvað lengur, t.d. í 1–2 ár. Alls voru um 1.000 erlendir ríkisborgarar með erlent lögheimili starfandi á Íslandi í fyrra ef ferðabjónustan er ekki talin með. Eftirspurn eftir erlendu vinnuafli hefur dregist verulega saman vegna efnahagsástandsins og er því ekki líklegt að ferðatakmarkanir valdi skorti á ósérhæfðu vinnuafli á næstu misserum.

### 3. Farþegar með skemmtiferðaskipum. Í skoðun er hvort hægt verði að meðhöndla þá sérstaklega líkt og „sóttkvíar B“-hópa.



Um 100 komum hefur þegar verið aflýst, þar af öllum komum í maí og júní. Engin heildstæð spá eða áætlun er til yfir þær komur sem voru á dagskrá árið 2020 fyrir faraldurinn. Nýjustu uppfærslur hjá Faxaflóahöfnum gera ráð fyrir um 157 þúsund farþegum í júní til og með október. Það sem af er ári hafa aðeins 1.200 farþegar komið hingað til lands í einni ferð. Mikil óvissa er um siglingar síðar á árinu. Það gefur augaleið að mikil óvissa ríkir um ferðavilja með farþegaskipum.

Árið 2018 var gerð könnun meðal farþega skemmtiferðaskipa þar sem fram kom að meðaleyðsla á hvern farþega voru 145 evrur eða um 18 þúsund íslenskar krónur á þáverandi gengi í hverri höfn. Niðurstöður könnunarinnar voru að beinn þjóðhagslegur ávinningur af komu skemmtiferðaskipa nam 70,6 milljónum evra eða 8,8 milljarðum kr. á þáverandi gengi og heildarávinningur var metinn á 16,4 milljarða kr. Árið 2019 komu liðlega 516 þúsund farþegar til landsins með skemmtiferðaskipum sem er 22% fjölgun á milli ára.

- 4. Íslendingar og aðrir sem hér eru búsettir.** Hver eru líkleg hagræn áhrif af því ef slíkir geta ferðast til útlanda, einkum í atvinnuskyni, án þess að þurfa að fara í sóttkví við heimkomu? Eru samskipti við einhver tiltekin lönd þar mikilvægari en önnur?

Hagræn áhrif þess að draga úr ferðalögum, einkum í atvinnuskyni, eru óljós en vaxa vafalaust yfir tíma. Fyrir alþjóðleg fyrirtæki, ekki síst þau sem eru í örum vexti eða hafa ekki áralanga viðskiptasögu, geta slíkar lokanir haft alvarleg áhrif. Áhrifanna gæti líklega annars vegar vegna útflutnings sem fjallað er hér að fram og hins vegar vegna fjármögnunar fyrirtækja. Þar hafa ýmis Evrópuríki og ekki síður Bandaríkin í tilfelli sprotafyrirtækja skipt höfuðmáli.

## 12. Valkostir

- Áfram almenn krafa um tveggja vikna sóttkví en útvíkkun á B-sóttkví
  - Gæti mögulega bjargað hluta af bókunum síðla sumars og opnað á komur t.d. kvikmyndagerðarmanna.
  - Myndi ekki koma Íslendingum sem ferðast milli landa til góða við komuna aftur heim.
  - Eðli máls samkvæmt fyrst og fremst skammtímaráðstöfun, mjög fljótlega þyrfti að ræða stærri skref.
- Fækkun ríkja á lista yfir há-áhættusvæði
  - Virðist einföld aðgerð, að minnsta kosti á yfirborðinu.
  - Væri hægt að stíga í nokkrum skrefum, t.d. fyrst Færeyjar, Grænland og Noregur, síðan lönd innan Schengen sem hafa náð góðum tókum á veirunni og svo koll af kolli.
  - Myndi ekki ná fyrsta kastið til mikilvægustu markaðssvæða eins og Þýskalands, Bretlands og Bandaríkjanna.
  - Sóttvarnalæknir telur gríðarlega vandasamt að leggja mat á einstök ríki vegna þess hve upplýsingar eru ónákvæmar.
  - Flækir málið að erfitt er að sannreyna hvort einstaklingur hafi í raun verið tvær undangengnar vikur í viðkomandi ríki.
  - Áhætta fólgin í því að hleypa til landsins einstaklingum án kröfu um sóttkví, þar með talið Íslendingum, sem gætu verið smitaðir þótt almennt sé staðan góð í viðkomandi ríki.
  - Getur reynst viðkvæmt að gera upp á milli ríkja.
- Krafa um neikvætt COVID-19-próf erlendis frá eða skilríki um mótefni eða að viðkomandi hafi sýkst af veirunni
  - Enn sem komið er eru slík próf ýmist ekki aðgengileg hverjum sem er né aðferðafræðin viðurkennd.
  - Hætta á fölsunum.
  - Neikvæð próf ekki 100% örugg.
  - Eftir því sem tíminn líður getur þetta þó orðið raunhæft úrræði sem hefur þann kost að gera ekki upp á milli ríkja.
- Opnun landamæra án sérstakra skilyrða
  - Gæti talist áhættusamt við núverandi aðstæður.
  - Athuga þyrfti samspil við ráðstafanir Schengen-ríkja.
  - Athuga þyrfti hvort sérstaka aðgát þyrfti varðandi tiltekin ríki.
  - Skoða þarf möguleika á að vera með skimun á slembiúrtaki til að byrja með eða að fyrstu nokkur þúsund farþegarnir séu skimaðir til að átta sig á hlutfalli smitaðra.

#### 5. Skimun við komu til landsins

- Kosta þarf miklu til þannig að slík skimun geti verið í boði við allar landamærastöðvar
- Meta þarf mögulega kostnaðarhlutdeild farþega
- Er að mati kunnugra framkvæmanlegt þannig að niðurstaða fáiist innan 4–6 klst. Gert er ráð fyrir að komufarþegar séu með smitakningarfórrit og samskiptaforrit en þurfi þá ekki að bíða niðurstöðu á flugvelli.
- Kallar á sérstakar ráðstafanir til að geta annast smitaða.
- Kostur að sían inn í landið er þétt sem dregur úr áhættu af því að smitaðir séu óafvitandi í samskiptum innanlands.
- Hefur þann kost að gera ekki upp á milli ríkja.
- Gæti, ef vel tekst til, stuðlað tiltölulega hratt að því að ferðaþjónusta nái sér á strik.
- Persónuverndar- og mannhelgissjónarmið, ef fólki yrði gert skylt að láta sýni af hendi, og skyldað til að nota appið.
- Skoða þarf hvernig horfir við gagnvart öðrum Schengen-ríkjum ef þau munu almennt leyfa meiri tilslakanir innbyrðis. Er einnig áskorun ef Íslendingar verða á undan öðrum Schengen-ríkjum að heimila komur frá löndum utan Schengen.
- Gæta þarf að samræmi við afléttingu sóttvarnaráðstafana innanlands og viðhorfum almennings.

## 13. Tillögur

1. Sóttvarnalæknir hefur nú þegar lagt til við heilbrigðisráðherra að nýjar reglur verði settar um sóttkví sem gildi frá 15. maí sem hafi að geyma útvíkkun á svokallaðri sóttkví B. Hún nái til þeirra sem koma hingað til starfa í afmörkuð verkefni eins og vísindamenn, kvikmyndatökumenn og fréttamenn eða íþróttalið til æfinga. Einnig sér hann fyrir sér að Færeyjar og Grænland verði tekin af lista yfir há-áhættusvæði. Stýrihópurinn styður þessa leið.
2. Stefnt sé að því að frá og með 15. júní geti ferðamenn sem komi til landsins átt val um að í stað þess að fara í 2ja vikna sóttkví fari þeir í skimun á Keflavíkurflugvelli eða framvísi vottorði sem sóttvarnalæknir metur jafngilt. Jafnframt hlaði þeir niður smitrakningarforriti og uppfylli önnur slík skilyrði sem sóttvarnaryfirvöld setja. Skimunin fari fram á vegum veirufræðideildar LSH og til að gæta ítrustu varkárni verði reynslan metin að tveimur vikum liðnum og ákvörðun tekin um framhaldið.  
Varðandi tímasetningu verði þess gætt að hún sé í takt við afléttingu sóttvarnaráðstafana innanlands. Þá verði höfð hliðsjón af þróun faraldursins og ráðstöfunum annarra ríkja.
3. Eins fljótt og auðið er, og eigi síðar en 1. júní næstkomandi, liggi fyrir hagræn greining forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis á helstu valkostum sem lýst hefur verið í skilabréfinu.

## 14. Fylgiskjöl

Minnisblað frá vinnuhópi um atvinnustarfsemi á tímum takmarkana, dags. 1. maí 2020.

Sóttvarnaráðstafanir sem þarf að grípa til í flugi og siglingum og við landamæri, þegar tekið verður á móti ferðamönnum að nýju, minnisblað dags. 6. maí 2020.

Punktur um hagrænt mat fyrir sviðsmyndir um afléttingu sóttvarnaraðgerða frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, dags. 30. apríl 2020.

Hagrænar hugleiðingar, minnisblað frá Lilju Dögg Jónsdóttur hagfræðingi, dags. 6. maí 2020.



Til starfshóps ráðuneytisstjóra um opnun landsins í kjölfar kórónaveiru  
Frá vinnuhópi um sama málefni

1. maí 2020

Á vegum ríkisstjórnarinnar starfar hópur ráðuneytisstjóra sem ætlað er að fjalla um hvernig staðið verði að áætlun og aðgerðum við að opna landið þegar það reynist tímabært eftir ferðatakmarkanir vegna COVID-19. Eitt er að opna landamærin en annað er hvernig staðið verður að sóttvörnum sem tryggja að hægt verði að sinna atvinnustarfsemi, svo sem starfsemi veitingahúsa, almennri ferðaþjónustu og þjónustu við skemmtiferðaskip. Til að velja upp hugmyndum í þessu skyni settu ráðuneytisstjórnir á laggirnar vinnuhóp sem í áttu sæti Sigurður Kári Árnason, yfirlögfræðingur í heilbrigðisráðuneytinu, Guðmundur Daði Rúnarsson, framkvæmdastjóri hjá Isavia, og Skarphéðinn B. Steinarsson ferðamálastjóri. Lagt var fyrir hópinn að kalla til fundar við sig fólk í ferðaþjónustu sem gæti komið með ábendingar og hugmyndir um þetta verkefni.

Í drögum að erindisbréfi fyrir hópinn segir: ANR í samráði við SNR leiti til hagsmunaaðila í ferðaþjónustu og öðrum iðnaði um að móta tillögur að atvinnustarfsemi á tímum takmarkana, s.s. um erlenda ferðahópa sem ferðast á afmörkuðum svæðum og án verulegra samskipta við aðra hópa, kvikmyndaiðnaðar og annarrar starfsemi.

Hópurinn var kallaður til starfa 27. apríl 2020. Á fund vinnuhópsins hafa komið Jóhannes Þór Skúlason, framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar, Styrmir Þór Bragason, framkvæmdastjóri Arctic Adventures, Eva María Lange, framkvæmdastjóri Pink Iceland, Ásberg Jónsson, framkvæmdastjóri Nordic Visitor, Hilmar Sigurðsson, forstjóri Saga film, og Davíð Torfi Ólafsson, framkvæmdastjóri Íslandshótela. Hópurinn átti fund með þeim Pétri Óskarssyni, Einari Hansen Tómassyni, Sigríði Dögg Guðmundsdóttur og Karli Guðmundssyni hjá Íslandsstofu. Þá hafa fulltrúar vinnuhópsins rætt við fjölmarga aðra um viðfangsefnið og aflað gagna og upplýsinga.

Með minnisblaði þessu kemur vinnuhópurinn á framfæri við ráðuneytisstjórnana sjónarmiðum er mál þetta varðar og leggur til frekari vinnu svo greiða megi fyrir því að ferðamenn geti á nýjan leik komið til landsins á næstu mánuðum. Að mati hópsins leynast sóknarfæri og möguleikar í annars flókinni stöðu sem stjórnast fyrst og fremst af sjónarmiðum sóttvarna og heilbrigðisþjónustu.

### ***Skorður sem sóttvarnir setja ferðaþjónustu.***

Samkvæmt 3. gr. núgildandi reglna nr. 362/2020, um sóttkví og einangrun vegna COVID-19, er öllum þeim, sem koma til Íslands frá löndum sem skilgreind eru af sóttvarnalækni sem hááhættusvæði, skylt að fara í sóttkví í 14 daga frá komu til landsins. Sóttvarnalæknir skal reglulega endurmeta hvaða lönd og svæði teljist hááhættusvæði, svo sem með hliðsjón af skilgreiningu alþjóðastofnana. Eins og staðan er í dag eru öll lönd heimsins skilgreind sem hááhættusvæði. Ef fram heldur sem horfir í þróun faraldursins í löndunum í kringum Ísland, t.d. Færeyjum og á Grænlandi, gætu myndast forsendur á næstu vikum til að taka þau lönd út af listanum samkvæmt óformlegum samtölum við starfsmann sóttvarnasviðs Embættis

landlæknis. Hið sama gæti til dæmis átt við um Noreg nokkrum vikum síðar. Ef svo fer verða engar sóttvarnareglur sem takmarka ferðir milli þessara ríkja eða öllu heldur einstaklinga sem einungis hafa dvalist í þessum ríkjum síðastliðnar tvær vikur fyrir komu til landsins eins og þetta hefur verið framkvæmt í samræmi við tilmæli sóttvarnalæknis. Það væri ákjósanlegt ef afstaða sóttvarnalæknis til einhverra þessara ríkja lægi fyrir ekki síðar en 15. maí næstkomandi.

Hvað sem því líður eru fleiri þættir sem takmarka ferðir milli landanna. Það er t.a.m. ekki sjálfgefið að þessi lönd myndu á sama tíma vilja opna landamæri sín gagnvart Íslandi en væntanlega þyrfti að semja um það, svo sem á vegum utanríkisþjónustunnar. Einnig koma til skoðunar sameiginlegar aðgerðir Schengen-ríkjanna. Að lokum þyrfti að vera unnt að ferðast milli landanna, svo sem að koma aftur á millilandaflugi.

Samkvæmt upplýsingum frá sóttvarnalækni, bæði því sem komið hefur fram í fjölmiðlum og samtölum við starfsmann embættisins, er ekki líklegt að unnt verði að taka mörg ríki af listanum yfir hááhættusvæði í brád. Ekki er heldur unnt að gefa það út með löngum fyrirvara og í reynd ekki fyrr en ljóst er hvernig tekist hefur til með afléttingu samkomutakmarkana í viðkomandi ríki. Því er ljóst að ef reyna á að fá ferðamenn til landsins, til dæmis í lok sumars og haust, þarf að gera ráðstafanir til að fá hingað ferðamenn frá ríkjum sem ekki hafa verið tekin af lista yfir hááhættusvæði. Til að lágmarka líkur á því að smit berist inn í íslenskt samfélag þarf að beita öðrum ráðstöfunum. Það sem helst hefur verið nefnt, og eru að líkindum hyggilegustu ráðstafanirnar út frá smitvörnum, er að beita svokallaðri sóttkví B í fleiri tilvikum en gert hefur verið. Með sóttkví B er átt við að viðkomandi einstaklingur, einn eða fleiri, þarf ekki að vera heima hjá sér eða lokaður af í tilteknu rými heldur getur stundað vinnu á vinnustað en fylgt ströngum reglum um að umgangast ekki aðra. Mögulega gæti tiltekin ferðþjónusta starfað samkvæmt slíkum skilyrðum, svo sem ferðþjónusta tengd kvikmyndaiðnaði, skemmtiferðaskip eða tilteknar pakkaferðir á vegum ferðaskrifstofa.

Fyrirsjáanlegt er að endurskoða þarf reglur um sóttkví fyrir 15. maí því þær falla úr gildi þann dag. Mögulegt er að kveða í nýjum reglum á um fyrirkomulag sóttkvíar B og útvíkka í þeim í hvaða tilvikum væri unnt að fallast á að beita henni í stað hefðbundinnar sóttkvíar. Þetta mætti svo gera í nokkrum skrefum inn í sumarið þannig að í upphafi næði þetta til kvikmyndaiðnaðar til viðbótar við það sem nú gildir og í skrefum til ferðþjónustuaðila sem uppfylla tiltekin skilyrði.

Fleiri ráðstafanir hafa verið nefndar til að minnka líkur á að smit berist til landsins, svo sem að skylda þá sem koma frá hááhættusvæðum að taka COVID-19 próf tveimur til fimm dögum fyrir komuna til landsins og að framvísa neikvæðu prófi á landamærum eða áður en farið er um borð í flugvél/skip. Þessi ráðstöfun hefur augljósa kosti umfram það að skima á landamærum, sem er bæði erfitt í framkvæmd og gefur ekki eins góða niðurstöðu um mögulegt smit. Hún er þó ekki trygging fyrir því að smit berist ekki til landsins auk þess sem ekki hefur verið skoðað hvort hún sé framkvæmanleg, til dæmis vegna þess að aðgengi að slíkum prófum er enn víða takmarkað. Enn fremur hefur verið nefnt að unnt væri að krefjast þess að ferðamenn hefðu rakningarforritið virkt, fylgdu innlendum sóttvarnareglum og væri upplýstir um mikilvægi þess að fylgjast náið með heilsu sinni og tilkynna strax um veikindi.

Almennt er ekki mikil smithætta frá ferðamönnum til þeirra sem búsettir eru hér á landi, sérstaklega ef reynt er að halda þeim frá því að blandast íbúum með sértækum aðgerðum. Samkvæmt óstaðfestum upplýsingum frá sóttvarnalækni hefur ekkert smit hér á landi verið rakið til ferðamanna þrátt fyrir að þeir hafi verið fjölmargir í upphafi faraldursins. Með þeim aðgerðum sem lýst er að framan, jafnvel blöndu af nokkrum þeirra, er annars vegar hægt að draga nokkuð úr líkum á því að hingað komi ferðamenn sem eru smitaðir og hins vegar að þeir smiti íbúa landsins. Greinist ferðamaður hér á landi



með smit myndi notkun rakningarforritsins hjálpa mikið við smitrakningu og þar með beitingu sóttkvíar í kjölfarið.

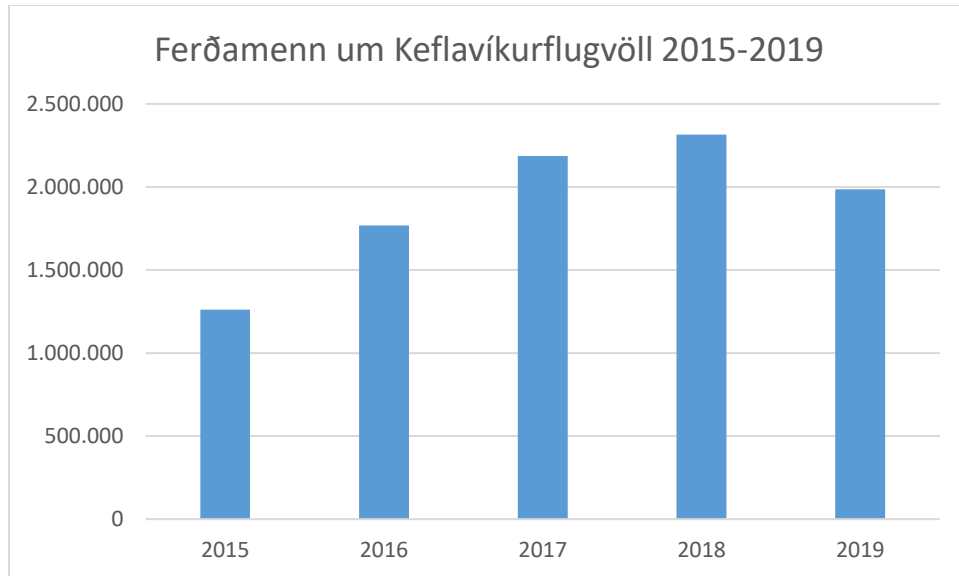
Þegar létt verður á skorðum við komu ferðamanna má ætla að ferðavilji fólks næstu mánuði muni meðal annars taka mið af stöðu faraldursins í því ríki sem þeir hyggjast ferðast til. Ísland hefur gott orðspor að þessu leyti en einnig þarf að gæta að því að aflétta ekki of hratt og að fjöldi ferðamanna verði ekki óviðráðanlegur, sem er e.t.v. ekki mikil hætta á vegna ytri aðstæðna. Hafa þarf í huga að ferðamenn sem hingað koma og er skylt að fara í sóttkví þurfa almennt að gera það á eigin kostnað, þ.e. að greiða sjálfir fyrir gístaðstöðu o.þ.h. á meðan á sóttkví stendur, enda lá það fyrir áður en þeir lögðu af stað. Veikist ferðamaður hér á landi af COVID-19 er óheimilt að senda hann úr landi og greiðist þá allur kostnaður af einangrun hans og lækniþjónustu af íslenska ríkinu, sbr. 40. gr. alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar og 12. gr. reglugerðar nr. 817/2012, um sóttvarnaráðstafanir.

### ***Núverandi staða ferðapjónustu í skugga veirufaraldurs.***

Ekki þarf að orðlengja um ástand ferðapjónustu hér á landi. Flest ferðapjónustufyrirtæki eru í rekstrarerfiðleikum, enda tekjur nánast engar og unnið að lækkun kostnaðar til að forðast þrot. Margháttaðar aðgerðir ríkisins hafa komið til svo forðast megi gjaldþrot. Uppsagnir starfsmanna eru langt umfram það sem áður hefur þekkst. Nær allir starfsmenn í ferðapjónustu eru nú annaðhvort á uppsagnarfresti eða í hlutastarfi. Fullkomin óvissa er um hvert útlitið verður og hvenær megi vænta þess að eitthvað verði um komur ferðamanna til landsins. Hjá viðmælendum vinnuhópsins kom fram að almennt væri ekki búist við ferðamönnum sem neinu nemi á þessu ári. Frekar mætti búast við að ferðamannafjöldi yrði orðinn einhver vor eða snemma sumars 2021. Mikill ávinningur væri í að flýta fyrir því að einhverjir ferðamenn færu að sjást fyrr en það.

Útlit var fyrir gott ferðamannasumar 2020 áður en veirufaraldurinn náði umfangi hér á landi, í Evrópu og Norður-Ameríku. Bókanir voru góðar og umfram það sem hafði verið á sama tíma í fyrra. Á undanförunum vikum hefur mest borið á afbókunum þótt einstaka bókanir hafi verið gerðar á seinni hluta sumars. Svo virðist sem afbókanatímabilið nái hverju sinni til næstu sex til átta vikna svo nú eru maí og júní undir. Minna er enn um afbókanir í júlí og ágúst. Þetta fer þó nokkuð eftir mörkuðum og eru Evrópubúar heldur líklegri til að halda í sínar bókanir en Bandaríkjamenn sem frekar afbóka lengra fram í tímann. Þessi staða gefur tilefni til að skoða hvort reyna megi með aðgerðum að verja bókanir seinni hluta sumars.

Þegar hugað er að aðgerðum verður að hafa í huga að ferðalög eru jafnan skipulögð með löngum fyrirvara. Vissulega má búast við að núverandi kringumstæður stytti eitthvað þann tíma en það breytir því ekki að fæstir fara í orlof með skemmri fyrirvara en mánaðar. Fyrir stuttar ferðir má búast við því að bókunartímabilið sé allt að 5 vikur en eins og áður segir er óvíst hversu mikill ferðavilji fólks verði í núverandi ástandi og hvenær hann tekur við sér. Þegar hugað er að tegund ferða, þ.e. hvort um sé að ræða stutta borgarferð undir sex dögum annars vegar og lengri ferðir hins vegar þá er meðalafbókunartími 50 dagar fyrir þá fyrri en 71 dagur fyrir þá seinni meðal Evrópskra ferðamanna árið 2019.



Allt reglubundið farþegaflug hefur nú lagst af til og frá landinu. Einvörðungu eru stopular áætlunarferðir Ícelandair sem farnar eru með stuðningi stjórnvalda. Öll erlend flugfélög hafa hætt flugi til og frá landinu og munu mörg þeirra væntanlega ekki hefja það að nýju fyrr en fyrir liggur að fullt ferðafrelsi sé orðið að veruleika á flugleiðum þeirra. Flest flugfélög í heiminum glíma nú við mikinn fjárhagsvanda og mun það hafa áhrif á getu þeirra til að hefja aftur flug. Þá er það gríðarlegt átak og kostnaðarsamt fyrir flugfélög, bæði Ícelandair og önnur, að hefja aftur rekstur víðtæks leiðakerfis. Fylla þarf flugvélar á nýjan leik svo það standi undir sér rekstrarlega.

Í þessu samhengi er vert að benda á að víðtækt og aðgengilegt leiðakerfi tæplega hundrað áfangastaða frá Keflavíkurflugvelli hefur auðveldað erlendum ferðamönnum að heimsækja landið sökum þess hversu auðvelt hefur verið að fá beint flug frá fjölda erlendra borga. Við endurheimt flugs er því mikilvægt að hafa í huga að ferðamenn muni síður koma hingað sé ekki komin á bein flugtenging milli heimalands og áfangastaðar sem aftur er háð því að flugfélög meti það svo að næg eftirspurn sé til staðar til að hefja flug.

Endurreisn ferðaþjónustu á Íslandi mun nánast þurfa að reiða sig algjörlega á að flug verði í boði til ferðamanna og þá með þeim áreiðanleika og tíðni sem ásættanlegt er þannig að ferðamenn geti fundið tímasetningu sem hentar og ferð á því verði sem hann er tilbúinn að greiða fyrir.

Einungis lágt hlutfall ferðamanna kemur til landsins með öðrum leiðum en flugleiðis og því er ekki ofsögum sagt að flugframboð er ekki einungis hluti af umræðunni heldur ráðandi þáttur í endurreisn íslenskrar ferðaþjónustu.

Sökum slæms rekstrarástands margra flugfélaga er líklegt að endurkoma þeirra á íslenskan markað gæti orðið hæg þar sem flug til Íslands frá bæði Evrópu og Ameríku eru löng miðað við aðra sambærilega áfangastaði sem þau geta flogið til hvorum megin Atlantshafsins. Auk þess er íslenski markaðurinn, með eða án ferðamanna, tiltölulega lítill í alþjóðlegum samanburði þannig að það getur verið fólgin í því aukin rekstrarleg áhætta að hefja flug til Íslands samanborið við aðra áfangastaði. Í því sambandi er rétt að geta þess að ekkert flugfélag mun fljúga árið 2020 til Keflavíkurflugvallar frá Norður-Ameríku en fjögur

félög sinntu flugi frá sex borgum á síðasta ári; Delta, United, American og Air Canada, og hafa þau nú þegar tilkynnt um það til Isavia.

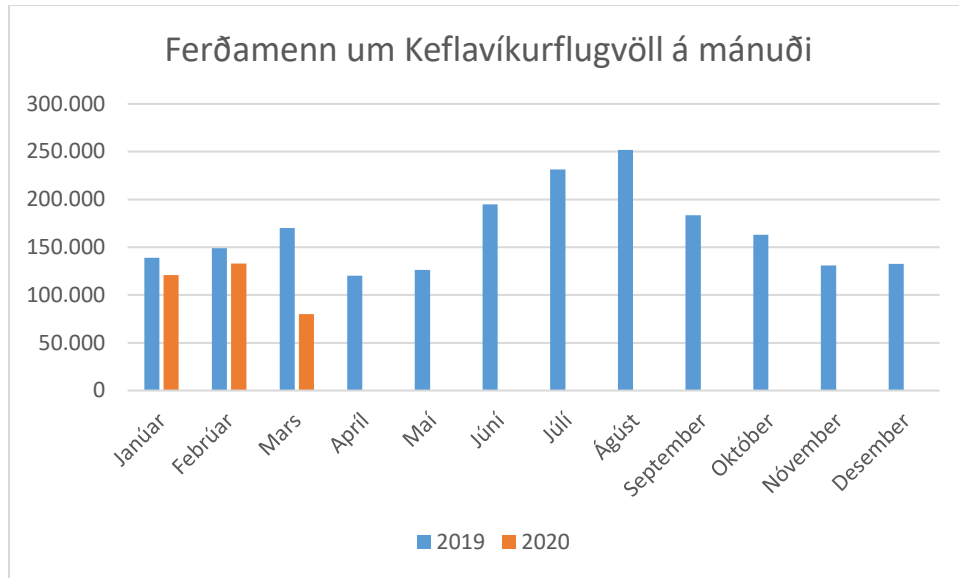
Þegar flugfélög hefja að nýju flug mun rekstrarleg áhætta verða stór hluti af ákvörðun þeirra um hvaða flugleiðir verða fyrstar fyrir valinu um endurheimt og því er mikilvægt að eftirspurn sé augljóslega til staðar og að flugfélög sjái fram á að nokkur stöðugleiki verði í þeirri eftirspurn á komandi mánuðum. Því þarf eins og áður segir að vera orðið ljóst að afgreiðsla flugvéla og farþega til og frá Íslandi verði meira eða minna sambærileg við það sem var fyrir faraldurinn og fyrirsjáanlegt að sú verði líklega niðurstaðan áfram.

Því er nauðsynlegt að skýrar reglur og fyrirmæli séu um hvaða skilyrðum ferðamenn verða undirgangast meðan á dvöl þeirra á Íslandi stendur til að þeir geti metið hvort þeir hafi áhuga á að ferðast til Íslands. Sömuleiðis gagnvart flugfélögum að það liggi nokkuð ljóst fyrir hvernig aðgerðir og afstaða íslenskra sóttvarnaryfirvalda og stjórnvalda mun þróast á sama tímabili.

Hvað varðar Ícelandair sem rekur tengimiðstöð milli Norður-Ameríku og Evrópu á Keflavíkurlflugvelli þá hefur lokun á ytri landamærum Schengen þau áhrif að tengistöðin sem slík er ekki í rekstri og það lágmarkar fjölda af tengingum og stærðarhagkvæmnina sem Ícelandair hefur annars af því að geta dreift farþegum frá fjölda áfangastaða í Evrópu til Norður-Ameríku og öfugt með skiptingu milli flugvéla í Keflavík. Þannig má búast við því að á meðan lokun ytri landamæra stendur séu ekki jafn ríkar forsendur og venjulega hjá Ícelandair að hefja flug til ýmissa borga Evrópu sem hafa sögulega hátt hlutfall tengifarþega.

Áfangastaðir með hátt hlutfall af frakt gætu jafnvel orðið fyrir valinu fyrr í ferlinu en áfangastaðir með hátt hlutfall ferðamanna og því er óljóst á þessum tímamarki að hversu miklu leyti raunhæft verður að halda uppi miklu áætlunarflugi til og frá Íslandi á markaðsforsendum á meðan ferðatakmarkanir og íþyngjandi sóttvarnaaðgerðir eru í gildi varðandi för farþega í gegnum Keflavíkurlflugvöll og komur ferðamanna til landsins.

Ein af stærstu áskorunum til að auka framboð á flugsætum sem er forsenda komu ferðamanna er í stuttu máli: Fyrirsjáanleiki í aðgerðum á komandi mánuðum, ferðafrelsi milli landa, opnun ytri landamæra Schengen og skýr skilyrði fyrir dvöl á Íslandi.



Fjöldi ferðamanna hingað til lands hefur verið mestur að sumri og þá eru tekjur á ferðamann einnig umtalsvert hærrí en á öðrum árstímum. Fjöldi þeirra undanfarin ár yfir sumarmánuðina hefur verið eins og kemur fram í eftirfarandi töflu:

|             | Júlí    | Ágúst   | September |
|-------------|---------|---------|-----------|
| Fjöldi 2018 | 278.613 | 291.344 | 231.681   |
| Fjöldi 2019 | 231.281 | 251.887 | 183.654   |

Nánar til glöggvunar um þjóðerni þá eru Evrópubúar ríflega helmingur ferðamanna. Í júlí eru það frekar ferðamenn frá norðurhluta álfunnar en í ágúst frekar frá suðurhluta.

### **Tækifæri til að fá ferðapjónustu í gang.**

Þrátt fyrir þá þröngu stöðu sem ferðapjónustan er augljóslega í þarf að hugsa í hvaða skrefum hún getur komist af stað aftur og hvað sóttvarnir vegna kórónaveirunnar heimila. Þótt sú skoðun virðist almennt ráðandi að ekki verði mikið um ferðamenn hér á landi fyrr en á næsta ári þá kom fram við yfirferð vinnuhópsins, meðal annars á fundum með forsvarsmönnum ferðapjónustufyrirtækja, að tækifæri væru til staðar. Þótt sum þeirra séu smá í sniðum væri til þess vinnandi að ráðast jafnframt í þær hugmyndir enda munar um allt í þeirri stöðu sem ferðapjónustan er. Þá er vert að líta til þess að það verða væntanlega fyrst og fremst Evrópubúar sem fyrstir búa sig til ferðalags á okkar slóðir. Jafnframt kom fram við yfirferð hópsins að aðilar ferðapjónustunnar telja mögulegt að viðhalda hluta þeirra skipulögðu ferðalaga sem nú þegar hafa verið bókuð fyrir seinni hluta sumars, sérstaklega frá og með ágúst, en erfiðara muni reynast að selja nýjum viðskiptavinum ferðir til Íslands á komandi mánuðum. Svo það nái fram að ganga þurfa að vera skýrar reglur um atvinnustarfsemina á Íslandi, fyrirsjáanlegar aðstæður fyrir ferðamenn og nægur fjöldi ferðamanna til að það sé hagkvæmt að gangsetja aftur ferðapjónustufyrirtæki sem hafa lagst í dvala í núverandi árferði.

Hér á eftir eru nokkrar ábendingar sem ástæða er til að kanna og þróa frekar auk þess að finna fleiri:

- **Opna þarf með virkum hætti fyrir ferðalög frá þeim löndum sem ná tökum á útbreiðslu kórónaveirunnar.** Það mætti gera þannig að lönd sem sóttvarnalæknir metur að hafi náð tökum

á faraldrinum eru opnuð fyrir ferðalögum hingað til lands með þeim almennum skilyrðum sem jafnframt gilda um þá sem hér búa. Það eru þá reglur eins og tveggja metra fjarlægð, bann við hópamyndun umfram tiltekin mörk og hreinlæti. Nú er rætt um að í Færeyjum og á Grænlandi hafi heilbrigðiskerfið náð þeim tókum á faraldrinum að opna megi fyrir ferðir milli landa samhliða því að löndin færast af lista yfir hááhættusvæði. Þótt þessi lönd séu ekki stór markaður innlendrar ferðaþjónustu er það táknað aðgerð að byrja á næstu nágrönnum okkar. Önnur lönd á Schengen-svæðinu fylgi vonandi í kjölfarið og þá er sérstaklega mikilvægt fyrir ferðaþjónustuna ef það yrðu markaðir í Þýskalandi og á Norðurlöndunum. Samkvæmt gildandi reglum um sóttkví tekur sóttvarnalæknir ákvörðun um það hvort lönd geti færst af lista yfir hááhættusvæði.

- **Opna möguleikann á að ferðamenn komi frá löndum sem enn væru skilgreind sem hættusvæði undir ströngum skilyrðum.** Þeir ferðamenn sem hingað kæmu frá þessum löndum þyrftu að fara í sóttkví B eða nokkurs konar ferðamannasóttkví eins og lýst er að framan. Þetta gæti opnað á skipulagðar hópferðir þar sem ferðamenn blandast lítið sem ekkert við þá sem búsettir eru hér á landi. Þegar lengra er um liðið væri hægt að losa um þessar takmarkanir þannig að í stað ferðamannasóttkvíar yrði tekið upp skilyrði um að fara í COVID-19 próf, til dæmis fjórum dögum fyrir komu til landsins og framvísa neikvæðu prófi áður en farið er um borð í flugvél eða skip auk þess að vera með rakningarforritið. Í þessu sambandi væri möguleiki á að skilgreina þrjár tegundir hættusvæða í heiminum, þ.e. lítil hætta, miðlungs og mikil, og hafa áfram skilyrði um 14 daga sóttkví gagnvart þeim ríkjum þar sem hættan er mest.
- **Verja núverandi bókanir.** Talsvert virðist enn af bókunum fyrir seinni hluta sumars hjá ferðaþjónustufyrirtækjum sem hvorki hefur verið aflýst né afbókað af viðskiptavinum. Ferðamenn bíða eftir að ástandið skýrist og margir vænta þess að hægt verði að ferðast. Mikilvægt er að fara vandlega yfir þessar bókanir og standa vörð um þær flestar enda auðveldara að halda í þær en að stofna til nýrra. Þetta mætti gera með leiðbeiningum og upplýsingagjöf um þær reglur sem myndu gilda fyrir þá ferðamenn sem hér um ræðir; frá hvaða löndum þeir mættu vera og hvaða skilyrði myndu gilda meðan á dvöl þeirra stendur. Mikilvægt er að sá hluti þessara bókana sem er frá Evrópu verði varinn með öllum tiltækum ráðum.
- **Skemmtiferðaskip.** Farþegar skemmtiferðaskipa sem leggjast að bryggju víða um land fara jafnan í dagsferðir þar sem einfalt er að afmarka gestina frá öðrum og hafa áhrif á að þeir blandist lítið við aðra ferðamenn eða íbúa landsins. Í skemmtiferðaskipum er einnig nokkuð góð yfirsýn yfir heilsufar farþega þegar komið er sjóleiðina hingað til lands.
- **Kvikmyndatökur.** Færst hefur í aukana að erlendir aðilar komi hingað til lands og taki upp kvikmyndir, sjónvarpsþætti eða auglýsingar. Þetta eru jafnan umfangsmikil verkefni sem kaupa mikla þjónustu af ferðaþjónustufyrirtækjum á þeim stöðum sem tókur fara fram. Oftar en ekki eru þessi verkefni á landsbyggðinni. Tökulið þessi eru jafnan blanda af erlendu tæknifólki og leikurum en kaupa einnig þjónustu af innlendum kvikmyndaframtækjum. Með skipulagi má aðgreina einstaka hópa sem koma að þessum verkefnum. Það á bæði við búsetu og frítíma sem og vinnu á tókustað. Það virðist vera nú þegar talsverður áhugi á kvikmyndatökum hér á landi þegar flest önnur lönd eru lokuð og komin skemmra á veg í sóttvarnamálum. Þær reglur sem gilt hafa um sóttkví farandverkamanna (sóttkví B) hingað til ætti að vera auðvelt að láta gilda um þessa ferðaþjónustu.
- **Afmarkaðar lokaðar ferðir.** Í ferðaþjónustu er nokkuð um ferðir þar sem hópar eru út af fyrir sig á ferðalagi í litlu sem engu samneyti við aðra. Meðal þess sem slíkir hópar gera eru hestaferðir

um hálendið, fjallaskíðaferðir og stangveiði. Það eru jafnan sérhæfðar ferðaskrifstofur sem flytja inn slíka hópa og hafa góð tök á framkvæmd ferðanna.

- **Einstaklingsferðir.** Margir þeirra sem hingað koma eru á eigin vegum og yfir suma mánuði ferðast allt að 60% af erlendum ferðamönnum um landið á bílaleigubíl til að skoða þekkta ferðamannastaði en eru í minna samneyti við íbúa landsins. Eftir því sem fækkar á listanum yfir hááhættusvæði má gera ráð fyrir að þessum ferðamönnum fjölgi.

### ***Eru ferðalög með sóttvarnaskilyrðum raunhæfur kostur?***

Mikilvægt er að þau tækifæri sem eru til staðar fyrir ferðapjónustuna verði notuð. Til að það megi takast þarf samræmingu og leiðbeiningar auk þess sem ríkið kann að þurfa að aðstoða við að flug verði nægjanlegt til og frá landinu á næstu mánuðum. Svo flókið og stórt samspil sem ferðapjónustan er þarf aðstoð við að koma henni af stað. Fyrst og fremst þarf skýrar leiðbeiningar um þær skorður sem sóttvarnir setja.

Við áframhald þessarar vinnu þarf sérstaklega að gæta að eftirfarandi:

- **Evrópubúar þekkja orðið daglegar sóttvarnir.** Á komandi vikum verður för fólks frjálst í Evrópu og þegar það kemst í farveg þarf hérlend ferðapjónusta að geta tekið við ferðamönnum. Beinum sjónum Íslands að Evrópubúum enda verða þeir líklega fyrstir til að fá ferðaheimildir og þar eru sóttvarnir með svipuðum hætti og tíðkast hér á landi. Á tímum sóttvarna höfum við tamið okkur ýmsa nýja siði í samskiptum og lifnaðarháttum sem ætla má að margir geti einfaldlega tekið með sér í ferðalög. Það á við um þær grundvallarreglur sem munu gilda, meðal annars um handþvott, sótthreinsun og tveggja metra regluna.
- **Áhersla á markhópa sem eru líklegastir til Íslandsferða.** Hlutfallslega er það frekar ungt og barnlaust fólk sem sækir í ferðalög hingað til lands. Ætla má að það sé frjálslyndara þegar kemur að því að ákveða ferðalög í kjölfar þeirrar óvissu sem ríkt hefur vegna kórónaveirunnar. Víða í öðrum löndum sem mikið reiða sig á ferðamenn eru það frekar barnafjölskyldur og eldra fólk sem heldur upp ferðþjónustunni.
- **Kynning til Íslendinga og erlendra gesta á skýrum reglum.** Með fræðslu má fá bæði íbúa hér á landi og erlenda gesti til að skilja að með einföldum og skýrum samskiptareglum megi koma í veg fyrir smit þrátt fyrir að ferðamönnum fjölgi. Yfirvöld sóttvarnamála þurfa að birta ferðapjónustunni þessar reglur sem fyrst. Þá þarf í samráði við ferðapjónustuna að dreifa þessum upplýsingum, halda kynningar og námskeið auk þess að aðlaga aðstöðu á gististöðum, samgöngutækjum og víðar að breyttum aðstæðum.
- **Samstarf við Ícelandair og önnur flugfélög.** Það þurfa að vera til flugsæti fyrir þá ferðamenn sem hingað vilja koma. Það gerist ekki með öðrum hætti en samráði og samstarfi við flugfélög og þá sérstaklega Ícelandair.
- **Tímasetningar.** Mikilvægt er að veita ferðapjónustufyrirtækjum eins langan fyrirvara og unnt er. Bent hefur verið á að ef ætlunin er að verja bókanir sumarsins þarf sem fyrst að hefja aðgerðir sem tryggja það. Ferðalög eru ákveðin með löngum fyrirvara og einnig afbókun þeirra.

## **Sóttvarnaráðstafanir sem þarf að grípa til í flugi og siglingum og við landamæri, þegar tekið verður á móti ferðamönnum að nýju.**

Í tengslum við störf starfshóps ráðuneytisstjóra um afléttingu ferðatakmarkana (svonefnds landamærahóps) var fulltrúum þriggja ráðuneyta falið að taka til skoðunar til hvaða sóttvarnaráðstafana þurfi að grípa til í flugi og siglingum og við landamæri þegar tekið verður á móti ferðamönnum að nýju. Hópin skipuðu Ólafur Kr. Hjörleifsson frá SRN, Kjartan Ólafsson frá DMR og Sigurður Kári Árnason frá HRN. Gert var ráð fyrir beinni þátttöku sóttvarnarlæknis í vinnu hópsins sem reyndist ekki mögulegt en hann hefur hins vegar komið með tilteknar ábendingar um drög að niðurstöðu hópsins sem horft hefur verið til.

Að mati hópsins þarf við ákvarðanir um afléttingu ferðatakmarkana að veða saman annars vegar efnahagslega hagsmuni af því að fjölga ferðamönnum að nýju og hins vegar mikilvægi þess að spilla ekki þeim góða árangri sem náðst hefur í baráttunni gegn COVID-19 hér á landi. Þá þarf að gæta sérstaklega að því að getu íslenska heilbrigðiskerfisins til að takast á við COVID-19-sýkingar hér á landi sé á hverjum tíma ekki stefnt í tvísýnu með fjölgun ferðamanna.

Einnig er ljóst að einhliða ákvarðanir íslenskra stjórnvalda munu einar og sér ekki fjölga ferðamönnum heldur þurfa að koma til samstilltar aðgerðir í samstarfi við erlend ríki. Hafa hagsmunasamtök flugfélaga (IATA) og flugvalla (ACI) lagt áherslu á mikilvægi samræmdra aðgerðir á þessu sviði.

Þegar horft er til sóttvarnaráðstafana í flugi og siglingum og við landamæri þarf að greina á milli tveggja hópa ferðamanna, þ.e. annars vegar ferðamanna frá svæðum sem ekki eru skilgreind hááhættusvæði og hins vegar ferðamanna frá hááhættusvæðum, sem eru í dag öll lönd utan Íslands. Komi til þess að hægt verði með öruggum og fljótvirkum hætti að skima eftir COVID-19 hjá ferðamönnum sem koma hingað til lands kann að verða minni þörf á slíkri aðgreiningu.

- Sóttvarnaaðgerðir taki mið af þeim efnahagslegu hagsmunum sem eru í húfi en einnig áhættumati og mikilvægi þess að spilla ekki þeim árangri sem náðst hefur.
- Gætt verði að getu heilbrigðiskerfisins til að takast að nýju á við aukinn fjölda ferðamanna hér á landi.
- Samræmdar aðgerðir í samstarfi ríkja nauðsynlegar.
- Greint á milli ferðamanna frá annars vegar hááhættusvæðum og hins vegar öðrum svæðum nema hægt verði prófa alla ferðamenn með öruggum og skjótvirkum hætti

### **Ferðamenn frá skilgreindum hááhættusvæðum**

Skilyrði þess að raunhæft sé að fá hingað til lands ferðamenn frá skilgreindum hááhættusvæðum er að ekki þurfi að skikka þá í 14 daga sóttkví með þeim hætti sem nú er gert. Verði hægt að skima eftir COVID-19 hjá öllum ferðamönnum með öruggum og fljótvirkum hætti verður minni þörf á því, enda dvelji þeir á öruggu svæði á meðan beðið er niðurstaðna slíks prófs.

Verði slíkar prófanir ekki fljótlega raunhæfur kostur mætti samt hugsanlega hleypa afmörkuðum hópum slíkra ferðamanna í „lokaðar“ ferðir hér innanlands, þ.e. ferðir þar sem þeim væri haldið aðgreindum frá almenningi og öðrum ferðamönnum. Væri þá um að ræða eins konar hreyfanlega sóttkví eða svokallaða B-sóttkví. Ákvörðun um slíkt myndi fyrst og fremst byggja á áhættumati og þeim hagsmunum sem í húfi eru, þ.e. möguleikum á og eftirspurn eftir slíkum ferðum á hááhættusvæðum erlendis. Ef upp kæmi smit í slíkum hópi þyrfti að öllum líkindum að einangra allan hópinn.

Slíkar lokaðar ferðir væru hugsanlega einfaldari í framkvæmd þegar um farþega skemmtiferðaskipa er að ræða en flugfarþega. Skipin eru lengur á leiðinni þannig að betri mynd fæst af heilsufari farþega og jafnframt væri að einhverju leyti auðveldara að halda slíkum farþegum aðgreindum frá öðrum hérlendis. Þá býður lengri ferðatími skipanna hingað til lands upp á meira svigrúm til prófana á farþegum en þegar um flugfarþega er að ræða.

Ferðir sem þessar kynnu þó einnig að vera framkvæmanlegar þó ferðamenn komi með flugi, enda væri þá um afmarkaða hópa að ræða, en gæta þyrfti þá sérstaklega að sóttvörnum og aðgreiningu farþega á Keflavíkurflugvelli. Einnig þyrfti hugsanlega að framkvæma einhvers konar könnun á heilsufari farþega fyrir för hingað til lands, sé það mögulegt.

- Útfæra mætti komur ferðamanna frá hááhættusvæðum þannig að þeir séu ekki bundnir á einum stað í 14 daga sóttkví. Það er þó háð því að það verði gert með öruggum hætti.

### **Ferðamenn frá löndum sem ekki eru skilgreind hááhættusvæði**

Þegar til þess kemur að einstök lönd verða ekki lengur skilgreind sem hááhættusvæði ættu ferðamenn frá þeim löndum almennt að geta athafnað sig hér innanlands með sömu takmörkunum og almenningur, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Er þá m.a. átt við skilyrði um að hafa ekki verið á ferð á hááhættusvæðum innan tiltekins tímabils. Þá mætti hvetja ferðamenn til að hlaða niður sóttvarnaappinu. Ef upp koma smit hjá ferðamönnum þyrftu þeir að fara í einangrun og sóttkví eftir almennum reglum.

Mikilvægt er að slíkar reglur séu kynntar ferðamönnum með skýrum og skilvirkum hætti. Þá vaknar sú spurning hvernig því yrði fylgt eftir að ferðamenn fylgi þessum reglum. Telja verður að einhvers konar virkt eftirlit verði að vera til staðar, sérstaklega í upphafi þegar hætta er á að ferðamenn víða að vilji nýta sér þær leiðir sem opnast til landsins frá öruggeri svæðum. Verði mögulegt að prófa með öruggum hætti alla ferðamenn, hvaðan sem þeir koma, ætti þörf á annars konar sérstöku eftirliti hins vegar að minnka.

- Ferðamenn frá löndum utan hááhættusvæða sæti almennt ekki frekari takmörkunum en almenningur hér innanlands, að uppfylltum tilteknum skilyrðum.
- Taka þarf afstöðu til þess hvernig þeim skilyrðum er fylgt eftir.

### **Sóttvarnaráðstafanir á flugvöllum og í höfnum.**

Tryggja þarf að hægt verði að uppfylla sóttvarnarkröfur á flugvöllum og í höfnum landsins þegar ferðamönnum fer að fjölga og því mjög mikilvægt að tíminn verði notaður núna til að undirbúa það. Er ljóst að Keflavíkurflugvöllur er mikilvægastur í því sambandi.



Tryggja þarf að aðstæður á Keflavíkurflugvelli séu þannig að farþegum sé gert kleift að halda fjarlægð frá öðrum farþegum á meðan farið er í gegnum flugvöllinn. Halda þarf farþegum sem koma frá hááhættusvæðum frá öðrum farþegum og athuga þarf í því sambandi hvort tilefni sé til að halda transit-farþegum frá öðrum. Þörf er á skýrum leiðbeiningum og upplýsingum fyrir ferðamenn á vellinum. Gæta þarf að sóttvörnum starfsfólks og sóttthreinsun snertiflata og leita leiða til að fækka nauðsynlegum snertingum eins og hægt er.

Verði mögulegt að skima eftir COVID-19 hjá ferðamönnum með öruggum og fljótvirkum hætti þarf að tryggja að fullnægjandi aðstaða til þess sé til staðar á Keflavíkurflugvelli og á öðrum landamærastöðvum landsins. Halda þarf farþegum á öruggum svæðum þar sem gætt er fyllstu sóttvarnaráðstafana á meðan beðið er niðurstaðna og þá kann að þurfa að aðgreina sérstaklega farþega frá hááhættusvæðum frá öðrum farþegum. En jafnvel þó slík próf standi ekki til boða strax þarf að taka þarf afstöðu til þess hvort einhvers konar heilsufarsathuganir verði framkvæmdar á ferðamönnum á flugvellinum sem og á landamærum almennt og þá jafnframt til þess hverjir eigi að framkvæma slíkar athuganir.

Sérstakt álitamál er hvort gera eigi kröfur um tiltekna fjarlægð milli farþega í flugvélum og þá sérstaklega flugvélum sem koma frá öruggari svæðum. Slíkt væri í samræmi við meginreglur um að einstaklingar haldi fjarlægð sín á milli en jafnframt gera það erfiðara að hefja á ný millilandaflug á markaðslegum forsendum.

- Tryggja þarf að Keflavíkurflugvöllur og aðrar landamærastöðvar verði í stakk búinn til að uppfylla nauðsynlegar sóttvarnaráðstafanir þegar ferðamönnum fer að fjölga aftur.
- Sérstaklega þarf að huga að aðstöðu og mannskap til prófana á ferðamönnum reynist slík próf raunhæfur kostur.

### **Mikilvægi samræmdra reglna**

Ljóst er að ákvarðanir annarra landa um afléttingu takmarkana munu hafa mikil áhrif á það með hvaða hætti verður hægt að fjölga ferðamönnum hingað til lands. Þá er mikilvægt að kröfur um sóttvarnir á landamærum og í flugvélum séu með sem samræmdustum hætti þegar takmörkunum á ferðum milli landa verður aflétt. Er það talin mikilvæg forsenda þess að flugfélög hefji flug að nýju á markaðslegum forsendum og þess að áhugi á ferðalögum aukist að nýju. Íslensk stjórnvöld munu því að einhverju leyti þurfa að aðlaga sig að reglum annarra ríkja á þessu sviði, að því gefnu að nægjanlegt öryggi hérlendis sé tryggt.



## *Fjármála- og efnahagsráðuneytið*

### *M i n n i s b l a ð*

Viðtakandi: **Starfshópur ráðuneytisstjóra um landamæri og ferðatakmarkanir**  
Sendandi: **Skrifstofa efnahagsmála**  
Dagsetning: **30. apríl 2020**  
Málsnúmer:  
Bréfalykill:

Efni: Punktur um hagrænt mat fyrir sviðsmyndir um afléttingu sóttvarnaraðgerða

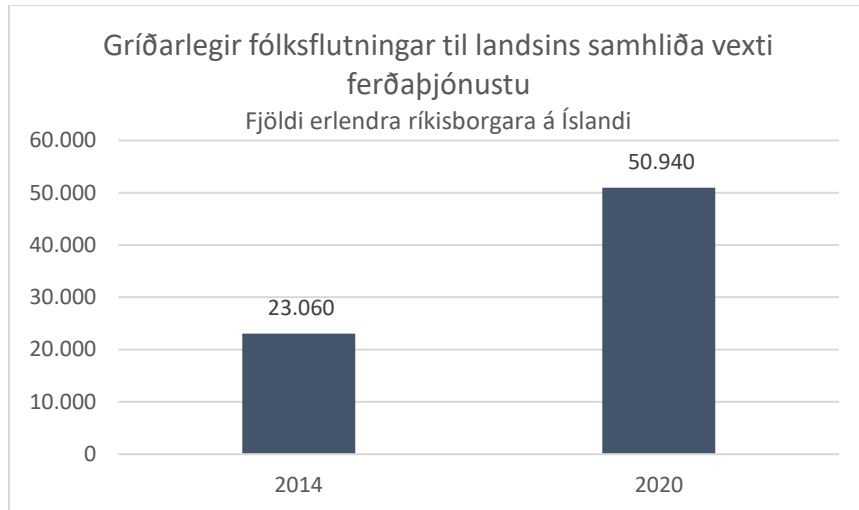
*Minnisblað þetta er unnið að beiðni nefndar forsætisráðherra vegna starfshóps ráðuneytisstjóra um landamæri og ferðatakmarkanir. Markmiðið er að veita innsýn inn í mögulegt hagrænt mat fyrir sviðsmyndir um afléttingu sóttvarnaraðgerða við landamæri.*

Við afléttingu sóttvarnaaðgerða við landamæri takast á tvö efnahagsleg meginsjónarmið. Annars vegar ávinningur af því að létta ferðatakmarkunum og hins vegar kostnaður sem fellur til ef faraldurinn tekur sig upp að nýju. Mikið er til þess að vinna að draga megi úr ferðatakmarkunum hratt og örugglega. Áhrif þess eru meginumfjöllunarefni þessa minnisblaðs. Hins vegar er rétt að áréttta að efnahagsleg áhrif þess að faraldurinn taki sig upp að nýju hérlendis geta orðið veruleg. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn gerir t.d. ráð fyrir að hagkerfi heimsins vaxi um 1% árið 2021 í stað 5,8% ef faraldurinn tekur sig upp að nýju á næsta ári. Ætla má að hver mánuður af hörðum sóttvarnaraðgerðum innanlands minnki einkaneyslu hér á landi um hátt í 1 prósentustig á ársgrundvelli. Einkaneyslan er um helmingur landsframleiðslunnar. Minni utanlandsferðir Íslendinga og neysla erlendis vegna ferðatakmarkana milli landa eru ekki meðtalin í þessu mati.

#### **Efnahagslegt mikilvægi farþegaflutninga og ferðaþjónustu**

Efnahagslegt mikilvægi farþegaflutninga og ferðaþjónustu óx hröðum skrefum síðastliðinn áratug. Árið 2019 var útflutningsverðmæti ferðaþjónustunnar nærri 470 mö.kr. eða 35% heildarútflutnings. Farþegaflutningar hafa þó önnur óbeinni en engu síður mikilvæg efnahagsleg áhrif, sérstaklega notkun Icelandair á Keflavíkurflugvelli sem flutningsmiðstöð yfir Atlantshafið. Sú ráðstöfun félagsins styður við margfalt fleiri tengingar við umheiminn en ella væri mögulegt, bættu nýtingu framleiðsluþátta, eykur val innlendra aðila og stuðlar þannig að samkeppni og lægra vöruverði auk þess að styðja við önnur alþjóðleg viðskipti. Af þessum sökum er ólíklegt að aflétting ferðatakmarkana milli einstakra ríkja leiði til samsvarandi ferðaþjónustuviðskipta milli ríkjanna og var fyrir útbreiðslu COVID-19.

Mikill fjöldi erlendra ríkisborgara hefur flutt til landsins samhliða vexti ferðaþjónustunnar. Á landinu búa nú ríflega 50 þúsund erlendir ríkisborgarar en þeir voru aðeins 23 þúsund talsins fyrir sex árum síðan. Um 8 þúsund erlendir ríkisborgarar störfuðu í ferðaþjónustutengdri starfsemi á síðasta ári. Ætla má að stór hluti þeirra hafi þegar verið sagt upp störfum og enn fleiri, m.a. úr öðrum atvinnugreinum, munu vafalaust bætast við á næstu vikum og mánuðum. Staða erlendra ríkisborgara á vinnumarkaði er að meðaltali viðkvæmari en staða íslenskra ríkisborgara. Án verulegs bata í ferðaþjónustu, þ.e. bata umfram það sem fæst með tvíhliða losun ferðatakmarkana, má reikna með háu atvinnuleysi þessa hóps á næstu mánuðum og jafnvel árum.



### Forsendur um ferðamennsku í sviðsmynd fjármála- og efnahagsráðuneytisins

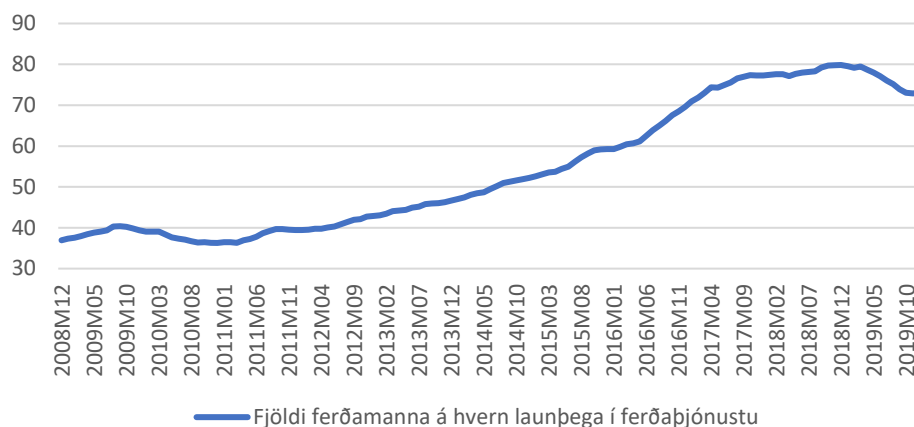
Í sviðsmynd fjármála- og efnahagsráðuneytisins (FJR) frá 19. apríl er gert ráð fyrir að færri en 400 þúsund ferðamenn sæki landið heim í ár, sem samsvarar til ríflega 80% fækkunar ferðamanna og nær engum ferðamönnum það sem eftir lifir árs. Gert er ráð fyrir að um milljón ferðamenn komi til landsins árið 2021, sem er sami fjöldi og árið 2014 og helmingur þeirra ferðamanna árið 2019.

Til samanburðar gerir svartsýn sviðsmynd í nýrri úttekt KPMG ráð fyrir 600 þúsund ferðamönnum í ár og 1,3 milljón ferðamanna á næsta ári. Mikilvægt er að hafa í huga að engar upplýsingar liggja fyrir um flugframboð til og frá landinu á næsta ári. Fjöldi ferðamanna í sviðsmyndunum er því aðeins tæknileg forsenda. Í útboðsgögnum til fjármögnunar Norwegian er gert ráð fyrir að flugfélagið hefji farþegaflug utan Noregs í apríl 2021 og að flug verði komið í fyrra horf í janúar 2022. Flugfélagið gerir ráð fyrir að hefja fyrst flug á arðbærustu leiðunum og nýta árið seinni hluta árs 2021 til að auka framboð. SAS gerir ráð fyrir að það taki nokkur ár fyrir eftirspurn að ná sama stigi og fyrir faraldurinn.

Útflutningsverðmæti af milljón ferðamönnum eru gróflega áætluð um 200 ma.kr.

Sl. 12 mánuði störfuðu að jafnaði 27 þús. einstaklingar í atvinnugreinum tengdum ferðaþjónustu. Árið 2014, þegar milljón ferðamenn heimsóttu landið, störfuðu um 17 þúsund einstaklingar í greinum tengdum ferðaþjónustu. Af þessum sökum gerir sviðsmynd FJR ráð fyrir að störf í greininni verði um 5-10 þús. færri árið 2021 en árið 2019.

## Framleiðni í ferðapjónustu hefur vaxið og hvert starf þjónustar nú 70-80 ferðamenn



### Spurningar starfshópsins

1. Áhrif þess að **aflétta takmörkunum gagnvart ferðamönnum frá mismunandi löndum**. Helstu flokkar ríkja eru þessir og hefur þeim verið raðað eftir því í hvaða röð er líklegt að takmörkunum verði aflétt en þess má geta að fara mun fram mat á ástandi í viðkomandi ríkjum áður en ákvarðanir eru teknar.

Aflétting takmarkana gagnvart ferðamönnum hefur ótvíræð jákvæð efnahagsleg áhrif, bæði vegna ferðapjónustunnar og annarra efnahagslegra tengsla sem laskast eftir því sem ferðatakmörkanir vara lengur. Í umfjölluninni hér að aftan er horft til þjóðhagslegra áhrifa en ekki áhrifa á einstaka rekstraraðila, sem geta að sjálfsögðu verið veruleg í einhverjum tilfellum þótt þjóðhagslegu áhrifin séu hverfandi.

Þrátt fyrir að tölur um fjölda ferðamanna frá tilgreindum ríkjum gefi vísbendingu um mikilvægi þeirra í ferðapjónustu fyrir lokun landamæra er ekki hægt að draga þá ályktun að farþegum frá þessum ríkjum fjölgi að sama marki þegar takmörkunum hefur verið aflétt. Fyrir því eru fjölmargar ástæður, bæði varðandi aðstæður í viðkomandi ríki og í íslenskri ferðapjónustu þar sem hótél og önnur þjónusta við ferðamenn þarf að vera til staðar til að gera ferðalög hingað möguleg. Faraldurinn hefur einnig haft áhrif á ferðavilja sem óvíst er hvenær tekur við sér á ný. Í könnun IATA ætlar helmingur aðspurðra að bíða með ferðalög í amk sex mánuði frá því takmörkunum á ferðalögum er aflétt.<sup>1</sup>

Við mat á mögulegri fjölgun ferðamanna og vexti ferðapjónustunnar skiptir miklu hvenær hægt verður að nýta Keflavíkurlugvöll að nýju sem flutningsmiðju (e. Hub and Spoke). Skiptifarþegar hafa enda gegnt lykilhlutverki við að halda uppi víðfeðmu flugneti til og frá Íslandi. Hlutdeild skiptifarþega í umferð um Keflavíkurlugvöll var tæp 30% árið 2019 eftir fjórðungssamdrátt árið 2018 þegar hlutdeild þeirra slagaði í 40%. Nýting flugkerfisins með þessum hætti getur haft grundvallaráhrif á það hvort fjárhagslega arðbært sé að fljúga á einstaka staði. Rannsóknir sýna að aukið flugframboð er einn af lykil áhrifabáttum í þróun farþegaflutninga milli landa. Af þessu leiðir að það mun skipta íslenska ferðapjónustu höfuðmáli að opnað verði fyrir áfangastaði í Evrópu og Norður-Ameríku með eins jöfnum hætti og mögulegt er að

<sup>1</sup> <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/passenger-confidence-key-to-the-post-covid-19-recovery-in-air-travel/>

teknu tilliti til sjónarmiða sóttvarna. Þangað til að því kemur má ætla að ferðaþjónusta leiki aðeins takmarkað hlutverk í efnahgsbatanum, jafnvel þó opnað verði á ferðalög milli einstakra ríkja.

Efnahagsleg áhrif ferðamanna ráðast ekki aðeins af fjölda þeirra eða fjölda gistinátta heldur einnig af ferðahegðun þeirra. Í því samhengi þarf t.d. að líta til þess hversu hlutfallslega lítil árstíðarsveifla er meðal bandarískra ferðamanna og þess að Bretar hafa sögulega leitað hingað meira utan háannatímans og unnið þar með gegn árstíðasveiflunni. Ferðahegðun Kínverja er einnig nokkuð ólík flestum öðrum þjóðum þar sem þeir sækja hingað ekki síst um hávetur. Minni árstíðarsveiflur bæta framleiðni í ferðaþjónustu og skapa rekstrargrundvöll fyrir rekstur fyrirtækja sem ella væri ekki til staðar.

### Grænland, Færeyjar, Noregur og önnur Norðurlönd

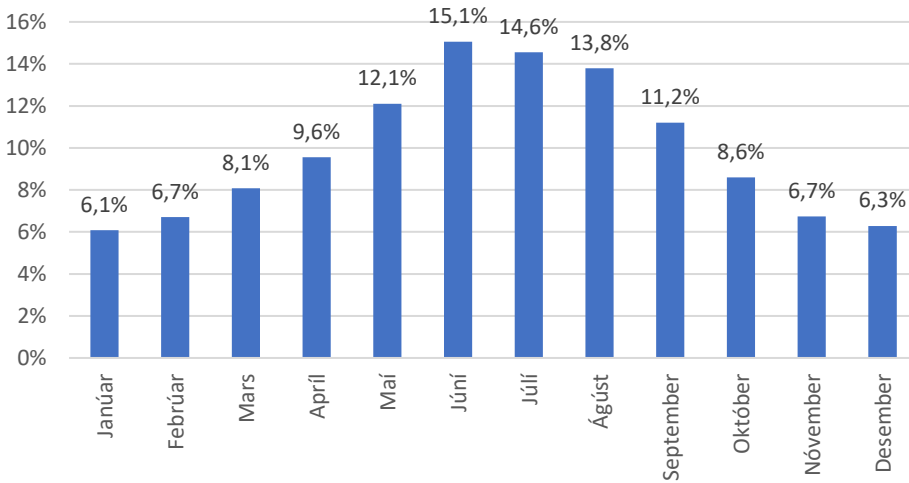
Þrátt yfir djúp söguleg og menningarleg tengsl Íslands við Færeyjar og Grænland eru efnahagsleg áhrif þess að opna á ferðalög þaðan hverfandi. Norðurlandabúar stóðu að baki 6,3% allra gistinátta árið 2019. Hlutfallið er hæst í apríl og maí þegar það er 9-10%. Samtals voru gistinætur þessara þjóða 457.000 árið 2019.

| 2019     | Fjöldi gistinátta | Hlutfall gistinátta allra útlendinga | Hlutfall vöruútflutnings |
|----------|-------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| Grænland | 3.951             | 0,1%                                 | 1,3%                     |
| Færeyjar | 5.407             | 0,1%                                 | 0,7%                     |
| Finnland | 47.905            | 0,7%                                 | 0,1%                     |
| Noregur  | 102.020           | 1,4%                                 | 3,9%                     |
| Svíþjóð  | 117.979           | 1,6%                                 | 0,6%                     |
| Danmörk  | 180.145           | 2,5%                                 | 2,3%                     |

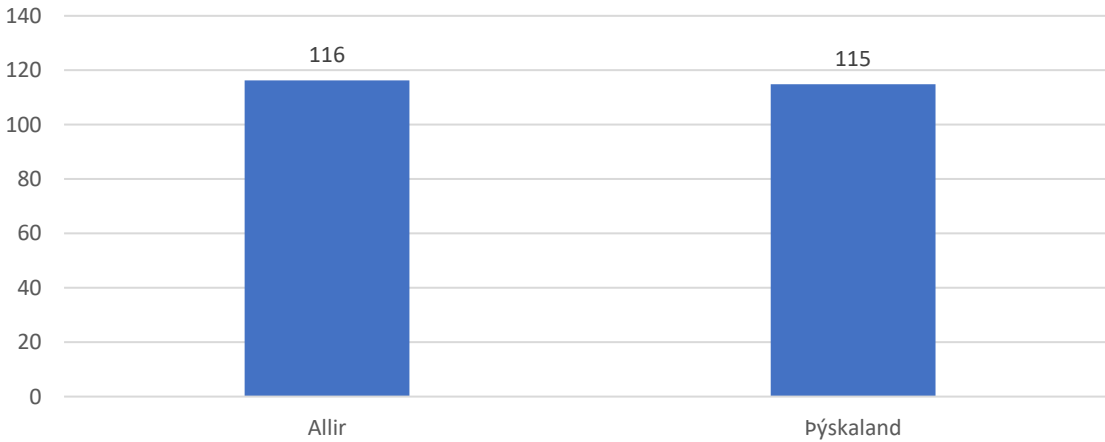
### Önnur Schengen-ríki

Þýskaland er mikilvægasti markaður fyrir íslenska ferðaþjónustu utan Bandaríkjanna og Bretlands. Þjóðverjar stóðu að baki 11% gistinátta árið 2019. Mikil árstíðarsveifla er í gistináttum Þjóðverja. Schengen-ríki utan Norðurlanda skipta einni miklu fyrir vöruútflutning. Þar skipta Holland, Spánn, Frakkland og Þýskaland mestu máli. Holland þó líklega ekki lokaáfangastaður alls þess útflutnings sem skráður er þangað.

## Hlutfall Þjóðverja í heildargistináttum 2019



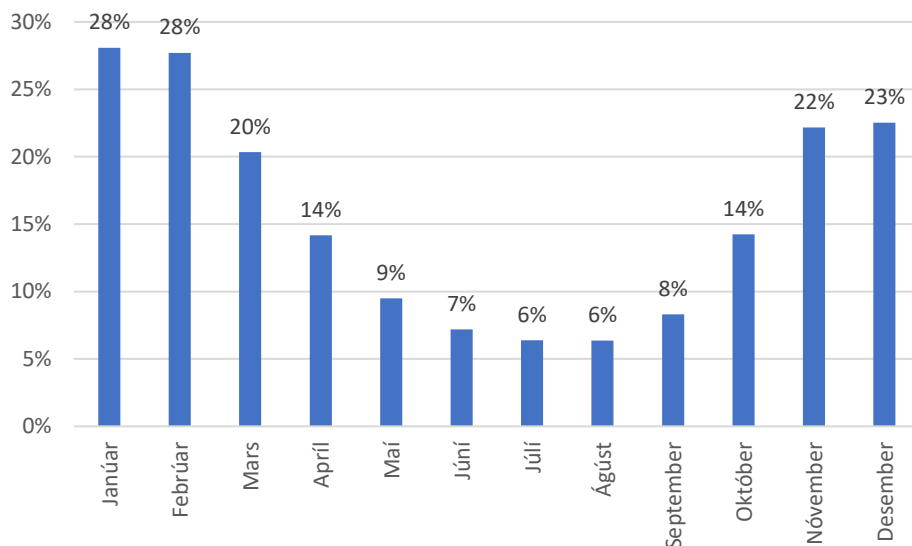
## Kortavelta þýskra ferðamanna er við meðaltal þúsundir króna



### Bretland

Bretar hafa þá sérstöðu að ferðahegðun þeirra á Íslandi er þveröfug flestra annarra Evrópuþjóða. Því má segja að breskir ferðamenn leiki lykilhlutverk við að draga úr árstíðasveiflu í greininni og skapa þannig rekstrargrundvöll við ýmiss konar starfsemi sem ella hefði aðeins rekstrargrundvöll hluta úr ári. Bretar stóðu að baki rúmlega 13% gistinguárið 2019. Rúm 10% útflutnings fóru til Bretlands árið 2019.

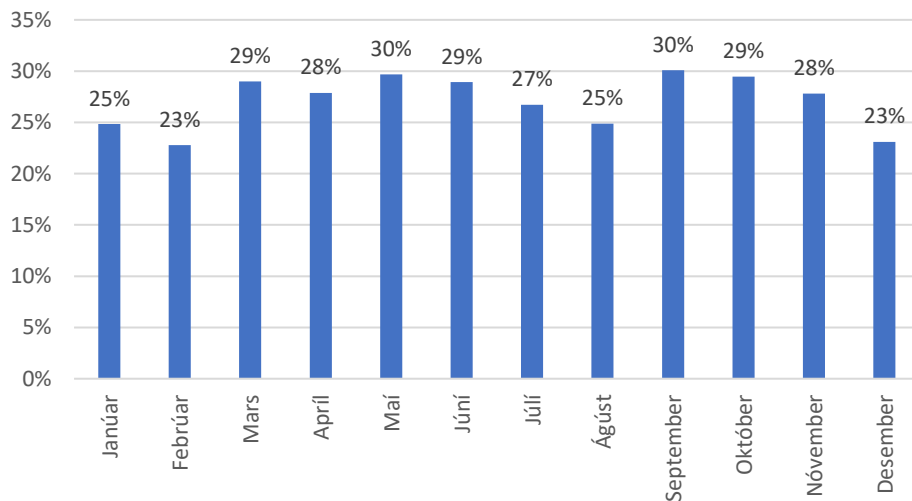
## Hlutfall Breta af heildargistnátum 2019



## Bandaríkin og Kanada

Bandaríkin hafa verið mikilvægasti markaðurinn fyrir íslenska ferðapjónustu, bæði vegna beinna áhrif og óbeinna áhrifa sem felast í möguleikanum á að nýta Keflavíkurflugvöll sem flutningsmiðju. Rúm 7% vöruútflutnings fóru einnig til Bandaríkjanna árið 2019 sem er sérstaklega mikilvægur markaður fyrir sjávarafurðir. Mikilvægi Kanada hefur einnig aukist undanfarin ár með bættem samgöngum þangað. Árið 2019 fóru 4,3% vöruútflutning þangað og ferðamenn þaðan stóðu að baki 16,5% gistinátta.

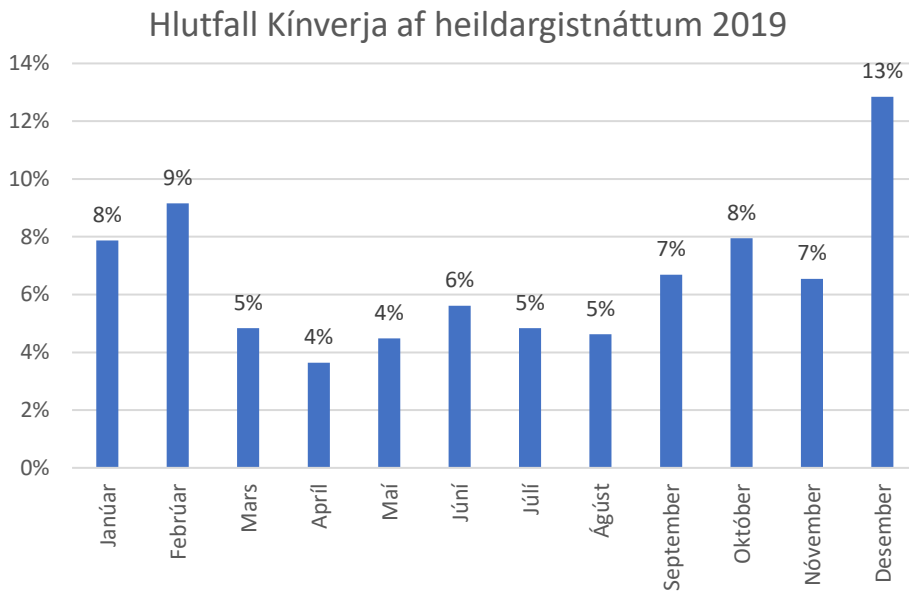
## Hlutfall Bandaríkjamanna af heildargistnátum 2019





## Asía, þ.m.t. Kína

Kínverjar gistu 6% allra gistinátta árið 2019. Vöruútflutningur þangað var 2,5% alls vöruútflutnings. Kínverskir ferðamenn leita hingað til lands ekki síst í gegnum London og Helsinki.



## Heimurinn að öðru leyti

Þjóðhagsleg áhrif lokana á aðra hluta heimsins eru hverfandi til skemmri tíma.

2. Til skoðunar er að **opnað verði á komu svokallaðra „sóttkvíar b“-hópa**. Þar verður um að ræða afmarkaða hópa ferðamanna og annarra sem koma hingað vegna mikilvægrar atvinnustarfsemi t.d. kvikmyndagerðarmenn og vísindamenn. Þetta eru minni hópar sem hægt er að halda þétt utan um á meðan þeir dveljast hér á landi.

Það er ekki ljóst hversu margir erlendir ríkisborgarar kæmu til landsins ef þeim væri leyft að fara í „sóttkví b“ umfram þann fjölda sem kæmi til landsins hvort sem sú heimild er til staðar eða ekki. Ráðuneytið hefur ekki forsendur til að áætla hversu margir ferðamenn myndu nýta sér slíka heimild. Almennt má segja að það fari eftir útfærslu sóttkvíarinnar en ólíklegt má telja að það væri svo stór hópur, sérstaklega á meðan harðari sóttvarnaraðgerðum stendur í öðrum löndum, að slík ráðstöfun hefði í för með sér merkjanleg þjóðhagsleg áhrif.

Hvað varðar aðra erlenda ríkisborgara sem gætu haft gagn af „sóttkví b“ væri það helst fólk sem starfar saman í hópi við tiltekið verkefni í stuttan tíma, í mesta lagi nokkra mánuði. Miðað við tölur um fjölda útsendra starfsmanna fyrirtækja frá EES-ríkjum og tölur um útgefin atvinnuleyfi má áætla að í þessum hópi séu í mesta lagi örfá hundruð einstaklinga hverju sinni ef ferðabjónustan er ekki talin með.

Þótt umfangið sé ekki mikið í samanburði við vinnumarkað í heild (e.t.v. 0,1-0,2% af fjölda starfandi) má ætla að efnahagslegt vægi þessa hóps sé nokkru meira en sem nemur fjölda starfa. Í sumum tilfellum er um að ræða vinnuafli sem skortur er á, t.d. þjónusta við vélbúnað sem er framleiddur af erlendum fyrirtækjum eða vegna skorts á sérfræðikunnáttu innanlands. Ekki er þó vitað hvað það er stór hópur. Hvað kvikmyndagerð varðar var VSK-velta í framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis um 13 ma. kr. í fyrra og þar af var velta undanþegin virðisaukaskatti (sem almennt er útflutningur) um 3 ma. kr. Vægi útfluttrar kvikmyndaframleiðslu er því líklega um 0,1% af VLF.

Þó „sóttkví b“ myndi hafa mest áhrif á fólk sem kemur hingað í skamman tíma, þ.e. einhverjar vikur eða mánuði, kann þessi möguleiki einnig að hafa áhrif á aðra sem hyggjast dvelja hér eitthvað lengur, t.d. í 1-2 ár. Alls voru um 1.000 erlendir ríkisborgarar með erlent lögheimili starfandi á Íslandi í fyrra ef ferðapjónustan er ekki talin með. Eftirspurn eftir erlendu vinnuafli hefur dregist verulega saman vegna efnahagsástandsins og er því ekki líklegt að ferðatakmörkanir valdi skorti á ósérhæfðu vinnuafli á næstu misserum.

3. Farþegar með **skemmtiferðaskipum**, í skoðun er hvort hægt verði að meðhöndla þá sérstaklega líkt og „sóttkvíar b“-hópa.

Um 100 komum hefur þegar verið aflýst, þ.a. öllum í maí og júní. Engin heildstæð spá eða áætlun er til yfir þær komur sem voru á dagskrá árið 2020 fyrir faraldurinn. Nýjustu uppfærslur hjá Faxaflóahöfnum gera ráð fyrir um 157 þúsund farþegum í júní til og með október. Það sem af er ári hafa aðeins 1.200 farþegar komið hingað til lands í einni ferð. Mikil óvissa er um siglingar síðar á árinu. Það gefur augaleið að mikil óvissa ríkir um ferðavilja með farþegaskipum.

Árið 2018 var gerð könnun meðal farþega skemmtiferðaskipa þar sem fram kom að meðaleyðsla þr farþega voru 145 evrur eða um 18 þúsund íslenskar krónur á þáverandi gengi í hverri höfn.<sup>2</sup> Niðurstöður könnunarinnar voru að beinn þjóðhagslegur ávinningur af komu skemmtiferðaskipa nam 70,6 m. evrum eða 8,8 mö.kr. á þáverandi gengi og heildarávinningur var metinn á 16,4 ma.kr. Árið 2019 komu liðlega 516 þúsund farþegar til landsins með skemmtiferðaskipum sem er 22% fjölgun á milli ára.

4. **Íslendingar og aðrir sem hér eru búsettir.** Hver eru líkleg hagræn áhrif af því ef slíkir geta ferðast til útlanda, einkum í atvinnuskyni, án þess að þurfa að fara í sóttkví við heimkomu? Eru samskipti við einhver tiltekin lönd þar mikilvægari en önnur?

Hagræn áhrif þess að draga úr ferðalögum, einkum í atvinnuskyni, eru óljós en vaxa vafalaust yfir tíma. Fyrir alþjóðleg fyrirtæki, ekki síst þau sem eru í örum vexti eða hafa ekki áralanga viðskiptasögu, geta slíkar lokanir haft alvarleg áhrif. Áhrifanna gæti líklega annars vegar vegna útflutnings sem fjallað er um hér að framan og hins vegar vegna fjármögnunar fyrirtækja. Þar hafa ýmis Evrópuríki og ekki síður Bandaríkin í tilfelli sprotafyrirtækja skipt höfuðmáli.

---

<sup>2</sup>Könnunin var unnin fyrir Cruise Iceland í samstarfi við Hafnasamband Íslands. Samsvarandi könnun var unnin 2013-2014.

Miðvikudagur 6. maí 2020

## Hagrænar hugleiðingar: Viðbrögð við minnisblaði vinnuhóps um opnun landsins í kjölfar kórónaveiru og punktum FJR um hagrænt mat á svipmyndum sama efnis

*Lilja Dögg Jónsdóttir, ráðgjafi forsætisráðuneytisins*

Hin einfaldasta hagræna forsenda þess að opna landið aftur hlýtur að vera sannfæring um að hægt sé að gera það án þess að auka hættu á að COVID-19-faraldurinn taki sig upp af krafti að nýju. Það er ekki bara vegna þess að það myndi kosta samfélagið gríðarlega að herða aftur sóttvarnaraðgerðir, heldur einnig vegna þess að það myndi aftur stöðva komu ferðalanga til landsins og hugsanlega skaða orðspor Íslands sem trausts áfangastaðar næsta árið/árin.

Að fella útfærslur á opnun landamæra í ramma hagrænna áhrifa væri villandi enda stæði slíkt mat á brauðfótum. Óvissan er of mikil, það er of margt sem við ekki fáum stjórnað. Það skiptir þó í rauninni ekki máli ef hægt er að sammælast um þá staðhæfingu sem sett var fram hér í upphafi. Það er til mikils að vinna að aflétta ferðatakmörkunum hratt og örugglega, *innan þess ramma sem sóttvarnaraðgerðir setja*. Mögulegan ábata af fleiri ferðamönnum má setja fram í „serviétuútreikningi“ byggðum á forsendum minnisblaðs FJR. Þannig má lauslega segja að með hverjum 10 þúsund viðbótarferðamönnum skapist 2 milljarða útflutningsverðmæti og 125-170 störf.<sup>1</sup> Þetta mætti auðvitað áætla á fágæðri hátt, en þó ekki endilega áreiðanlegri þegar fátt er um góðar forsendur að byggja á.

Í minnisblaði vinnuhóps er í niðurlagi sett fram skýr ósk: „Fyrst og fremst þarf skýrar leiðbeiningar um þær skorður sem sóttvarnir setja“. Þegar slíkur rammi liggur fyrir, og þeim spurningum sem útlistaðar eru í minnisblaði er svarað, verður til grundvöllur fyrir hið opinbera og fyrir ferðaþjónustuna að ákveða hvar skal sækja fram og hvernig. Annað er ennþá með öllu óvíst: Hversu mörg skemmtiferðaskip verða á siglingu næstu mánuði? Hversu mörg kvikmyndaver vilja koma til Íslands? Hvaða lönd verða tilbúin til að opna tvíhliða landamæri? Hversu hratt munu flugsamgöngur byggjast upp aftur? Það er ekki okkar svara þessum spurningum. Það er hins vegar okkar að skilgreina forsendur svaranna. *Hvaða skilyrði setjum við gestum sem koma til Íslands?*

Nefndir hafa verið fjórir valkostir um næstu skref: 1) Áfram almenn krafa um 2ja vikna sóttkví en útvíkkun á B-sóttkví, 2) Fækkun ríkja á lista yfir há-áhættusvæði, 3) Krafa um neikvætt COVID-19-próf erlendis frá eða skilríki um mótefni eða að viðkomandi hafi sýkst af veirunni, 4) Skimun við komu til landsins.

Í næsta skrefi felst væntanlega áhættu- og kostnaðarmat á hverjum þessara valkosta, ítarlegri útfærslur á mögulegri framkvæmd og samtal við þau lönd sem efst eru á lista yfir mögulegar afléttingar á takmörkunum um hvernig þau sjá framhaldið fyrir sér. Á komandi vikum munu svo smám saman tínast til þúslin sem skýra hina hagrænu mynd og þá reynir á sveigjanleika, skapandi hugsun og samstarf aðila ferðaþjónustu og hins opinbera.

---

<sup>1</sup> Forsendur: Útflutningsverðmæti af milljón ferðamönnum gróflega áætluð um 200 ma. kr. Miðað við að hvert starf í ferðaþjónustu þjónusti 60-80 ferðamenn.

## Nánar um óvissuþætti: Framboð og eftirspurn

Efnahagskreppu kórónuveirunnar hefur verið lýst sem óvenjulegri vegna þess að hún hefur verkað á báðar hliðar efnahagsjöfnunnar - framboð vöru og þjónustu minnkar þegar vöruheðjur rofna og starfsfólk situr fast heima og eftirspurn minnkar af sömu sökum. Nota má sama ramma til að skýra óvissuþætti ferðapjónustunnar. Það að „opna landið“ er þegar upp er staðið ekki einhliða aðgerð, þó þess væri óskandi. *Það skiptir öllu hvaða ákvarðanir önnur lönd taka og við erum háð bæði stjórnvöldum, fyrirtækjum og fólki í viðskiptalöndum okkur um niðurstöðuna.*

Tvennt þarf einkum að koma til svo ferðamenn geti snúið hingað aftur sem ekki verður stýrt með beinum hætti: Það þarf að vera framboð á flugi og ferðafólk þarf að hafa áhuga og fjárhagslega getu til að ferðast.

### **Framboð á flugi**

Í minnisblaði vinnuhópsins kemur skýrt fram að forsenda fyrir komu ferðamanna til landsins sé aukið framboð á flugsætum. Nefndar eru fjórar áskoranir svo það megi verða: fyrirsjáanleiki í aðgerðum á komandi mánuðum, ferðafrelsi milli landa, opnun ytri landamæra Schengen og skýr skilyrði fyrir dvöl á Íslandi. Bæta mætti við fimmtu áskoruninni og kalla hana ferðalöngun íbúa heimsbyggðarinnar.

Af þessum fimm áskorunum eru aðeins tvær sem við getum sjálf stýrt. Við getum sett skýr skilyrði fyrir dvöl á Íslandi og við getum, að vissu marki, gert aðgerðir komandi mánaða fyrirsjáanlegar.

Vert er að vekja hér athygli á tveimur punktum, fyrst úr minnisblaði FJR og svo vinnuhóps:

- Með vísan í þá staðreynd að viðskiptalíkan og víðfemt flugnet Icelandair byggir á því að skapa tengingu á milli Norður-Ameríku og Evrópu segir: „Af þessu leiðir að það mun skipta íslenska ferðapjónustu höfuðmáli að opnað verði fyrir áfangastaði í Evrópu og Norður-Ameríku með eins jöfnum hætti og mögulegt er að teknu tilliti til sóttvarna. **Þangað til að því kemur má ætla að ferðapjónusta leiki aðeins takmarkað hlutverk í efnahagsbatanum, jafnvel þó opnað verði á ferðalög milli einstakra ríkja.**“ Ef horft er til þeirra landa sem líklegast er að sóttvarnalega séð verði öruggt að tengjast næst eru Bandaríkin og Kanada í sjötta sæti af átta flokkum. Það verður því væntanlega einhver bið eftir þessari tvíhliða tengingu nema áherslur þar breytist.
- „Mikilvægt er að þau tækifæri sem eru til staðar fyrir ferðapjónustuna verði notuð. Til að það megi takast þarf samræmingu og leiðbeiningar auk þess sem **ríkið kann að þurfa að aðstoða við að flug verði nægjanlegt til og frá landinu á næstu mánuðum.**“

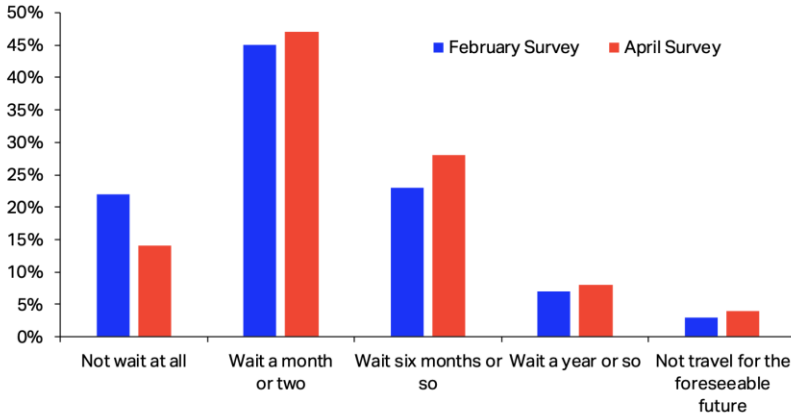
Saman má lesa úr þessu þau skilaboð (sem ekki koma á óvart) að hér er ekki um að ræða meiriháttar bjargleiðir til handa ferðapjónustu áður en landamæraopnanir verða nokkuð almennar, heldur öllu fremur samansafn smærri, þó kannski mikilvægra, verkefna sem hugsanlega geta haldið sumum fyrirtækjum gangandi og stutt þannig við bataferlið. Afmarkaðar ákvarðanir þarf þá að taka um getu og vilja hins opinbera til að styðja við flugsamgöngur ef þarf.

### **Eftirspurn eftir ferðalögum**

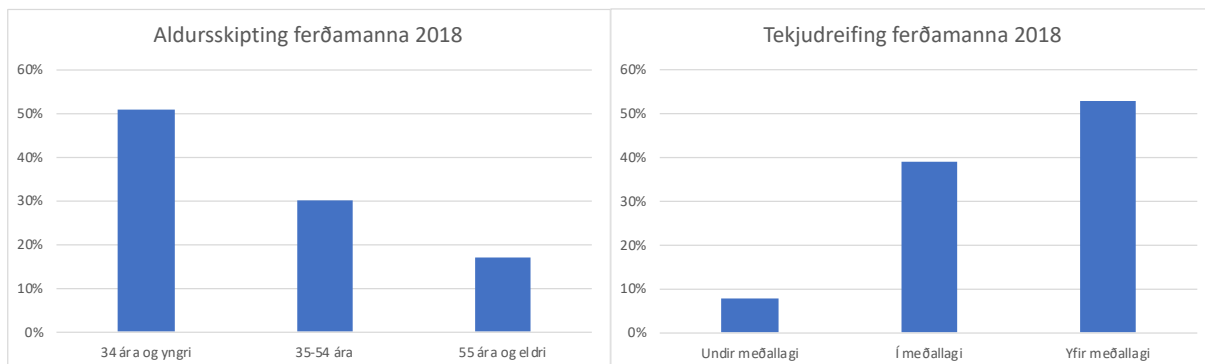
Jafnvel þótt unnt verði að skapa tengingar á milli landa, annað hvort við afmörkuð svæði eða víðar, þá er erfitt að spá fyrir um áhuga og getu fólks til að ferðast. Það skýrist að hluta af veikindum og hræðslu við COVID-veiruna sjálfa og má þar vísa í niðurstöður nýrrar könnunar alþjóðlegu flugrekstrarsamtakanna IATA þar sem um helmingur svarenda sagðist ætla bíða með ferðalög í að minnsta kosti 6 mánuði eftir að sóttvarnaaðgerðum lýkur:

## Passenger confidence key to the post-COVID-19 recovery in air travel

### Returning to Travel After Containment Announcement



Afleidd áhrif faraldursins munu hins vegar ekki síður hafa áhrif. Við blasir djúp og hugsanlega langvinn efnahagskreppa um allan heim sem mun hafa mikil áhrif á fjárhagslega stöðu fólks og getu til ferðalaga. Um helmingur ferðamanna á Íslandi árið 2018 voru ungt fólk á meðaltekjum eða lægri tekjum. Það er vissulega hópur sem gæti haft minni áhyggjur af Covid smiti, en það er líka hópur sem er líklegri til að horfa fram á aukið atvinnuleysi í efnahagssamdrætti.



Þetta er mikilvægt vegna þess að undirstrikar óvissuna, en þýðir auðvitað ekki að ekkert skuli gera. Þar kemur aftur að því að forsenda næstu skrefa er að sóttvarnarammi sé skilgreindur svo ferðapjónusta geti sótt fram þar sem tækifæri er að finna.