

154. löggjafarþing 2023–2024.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um menningarframlag streymisveitna til eflingar íslenskri menningu og íslenskri tungu

Frá menningar- og viðskiptaráðherra.

I. KAFLI

Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

1. gr.

Markmið.

Markmið laganna er að efla íslenska menningu og íslenska tungu með því að hvetja til framleiðslu og auka stuðning við framleiðslu kvikmynda, sjónvarpsþátta og heimildamynda, sem eru á íslensku eða hafa aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um streymisveitur sem miðla myndefni eftir pöntun og hafa staðfestu í íslenskri lögsögu.

Lögin gilda ennfremur um streymisveitur sem miðla myndefni eftir pöntun, beina þjónustu sinni til almennings hér á landi en eru með staðfestu í lögsögu annars ríkis innan EES.

Lög þessi gilda ekki um streymisveitur með litla veltu eða fáa notendur samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

Lög þessi gilda eingöngu um streymisveitur sem bjóða upp á kvikmyndir, leikna sjónvarpsþætti og heimildamyndir.

Lög þessi gilda ekki um Ríkisútvarpið ohf. eða aðra fjölmiðla sem heyra undir lög um almannaþjónustufjölmiðla í því EES-ríki þar sem þeir hafa staðfestu.

Lög þessi gilda ekki um mynddeilipjónustur eða mynddeiliveitur, enda miðli þær ekki efni sem lýtur ritstjórn.

3. gr.

Orðskýringar.

Í lögum þessum merkir:

1. *Streymisveita*: Fjölmiðlaveita sem lýtur ritstjórn og þar sem notendur geta nálgast myndefni sem miðlað er eftir pöntun, þegar þeim hentar, og halað efninu niður eða streymt því á netinu.

2. *Menningarframlag*: Fjárframlag til Kvikmyndasjóðs eða bein fjárfesting í framleiðslu á innlendu efni í skilningi laga þessara.

3. *Bein fjárfesting* er fjárfesting í framleiðslu, samframleiðslu og sýningarréttindum eða samsvarandi í nýjum, kvikmyndum, sjónvarpsþáttaröðum eða heimildamyndum. Fjárfesting í sýningarréttindum eldri en þriggja ára telst ekki til beinnar fjárfestingar í skilningi laga

þessara. Kostnaður við fréttir, útsendingar frá íþróttaviðburðum, leiki, auglýsingar, textavarpþjónustu eða fjarkaup telst ekki til beinnar fjárfestingar í skilningi laga þessara.

4. *Innlent efni* í skilningi laga þessara eru nýjar, evrópskar kvikmyndir, leiknir sjónvarpsþættir eða heimildaðættir sem hafa íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun, þar sem að lágmarki 75% efnis er á íslensku og efni uppfyllir þar að auki aðra af eftirfarandi kröfum.

a) 50% eða hærra hlutfall framleiðslukostnaðar er greitt á Íslandi.

b) 50% eða hærra hlutfall af upptökum viðkomandi myndefnis fer fram á Íslandi.

5. *Myndmiðlun eftir pöntun* (ólínuleg myndmiðlun): Þjónusta sem fjölmiðlaveita býður, án tillits til þess viðtækis sem er notað til móttöku efnisins, og án tillits til þess hvort greiða þurfi fyrir efnið, þannig að notandi getur horft á dagskrárliði í heild eða að hluta þegar hann svo kys og að sérstakri beiðni hans á grundvelli efnisskrár fjölmiðlaveitu, sbr. 30. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

6. *Ritstjórn*: Val og skipan þess efnis sem miðlað er, sbr. skilgreiningu hugtaksins í 1. mgr. 2. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

7. *Fjölmiðill*: Aðili eða lögaðili sem veitir fjölmiðlaþjónustu með reglubundnum hætti, sbr. skilgreiningu hugtaksins í 1. mgr. 2. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

8. *Fjölmiðlaveita*: Einstaklingur eða lögaðili sem starfrækir fjölmiðil, sbr. skilgreiningu hugtaksins í 1. mgr. 2. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

9. *Mynddeiliveita*: Aðili eða lögaðili sem veitir mynddeiliþjónustu, sbr. skilgreiningu hugtaksins í 1. mgr. 2. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

10. *Mynddeiliþjónusta*: Þjónusta þar sem megentilgangur, aðskiljanlegur hluti eða grundvallarvirkni þjónustunnar er að miðla dagskrárefni, notendaframleiddu efni eða hvoru tveggja til almennings í þeim tilgangi að upplýsa, fræða eða skemmta og hefur mynddeiliveitan ekki ritstjórnarlega ábyrgð en ber þó ábyrgð á skipulagi og flokkun á efni veitunnar, þ.m.t. birtingu, röðun og merkingu með sjálfvirkum hætti eða algrími, sbr. skilgreiningu hugtaksins í 1. mgr. 2. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

II. KAFLI

Menningarframlag.

4. gr.

Skylda til greiðslu menningarframlags.

Streymisveita skv. 1. og 2. mgr. 2. gr. skal greiða árlegt menningarframlag af starfseminni á Íslandi. Stofn til útreiknings menningarframlags eru heildartekjur streymisveitu af sölu áskrifta að myndmiðlun eftir pöntun til almennings á Íslandi á næstliðnu almanaksári. Undanskildar eru áskriftartekjur af streymisveitum sem eingöngu miðla íþróttafni og fréttum, áskriftartekjur af línulegri dagskrá sem gerð er aðgengileg í myndmiðlun eftir pöntun og tekjur af erlendu endurvarpi.

Streymisveita uppfyllir skyldu skv. 1. mgr. með fjárframlagi í Kvikmyndasjóð, sem nemur 5% af stofni til útreiknings menningarframlags, að teknu tilliti til 3. mgr., eða með beinni fjárfestingu í innlendu efni, í skilningi laga þessara.

Hlutfall fjárframlags í Kvikmyndasjóð lækkar í samræmi við umfang beinna fjárfestinga í framleiðslu á innlendu efni í skilningi laga þessara. Skylda til greiðslu fjárframlags í Kvikmyndasjóð fellur niður þegar beinar fjárfestingar í framleiðslu á innlendu efni nema 5% af stofni til útreiknings menningarframlags skv. 1. mgr.

Heimilt er að dreifa kostnaði við beina fjárfestingu í innlendu efni á þriggja ára tímabil, að því tilskildu að meðaltalsfjárfesting á ári nái því marki að nema 5% af stofni til útreiknings menningarframlags öll þrjú árin.

Fjölmiðlanefnd getur, að beiðni streymisveitu, veitt undanþágu frá skyldu til greiðslu menningarframlags, þegar eðli eða innihald þjónustunnar gefur til kynna að skyldan sé óframkvæmanleg eða óraunhæf.

Hafi streymisveitu, með staðfestu í íslenskri lögsögu, verið gert að greiða sambærilegt menningarframlag í öðru aðildarríki EES, sem hún beinir þjónustu sinni til, skal taka tillit til þess. að hluta eða að öllu leyti, við ákvörðun menningarframlags í skilningi laga þessara.

5. gr.

Ráðstöfun menningarframlags.

Menningarframlag, að frádregnum kostnaði við umsýslu og eftirlit, renni í tiltekinn styrkjaflokk Kvikmyndasjóðs sem hafi að markmiði að styðja við framleiðslu á kvikmyndum, sjónvarpsþáttaröðum og heimildamyndum sem eru á íslensku eða hafa aðra íslenska, menningarlega og samfélagslega skírskotun.

Ráðherra er heimilt að setja með breytingum á reglugerð nr. 229/2023 um Kvikmyndasjóð nánari ákvæði sem tryggji að streymisveitur, sem greiða í sjóðinn á grundvelli laga þessara, eigi þess kost að sækja um úthlutun fjármuna úr hinum nýja styrktarflokki sjóðsins, sbr. 1. mgr., án mismununar.

III. KAFLI.

Skráning og tilkynningaskylda, skýrslugjöf og eftirlit með framkvæmd.

6. gr.

Skráning og tilkynningaskylda streymisveitna.

Streymisveita skv. 1. mgr. 2. gr. skráir starfsemina hjá fjölmiðlanefnd í samræmi við 14. og 17. gr. laga um fjölmiðla.

Streymisveita skv. 2. mgr. 2. gr. tilkynnir starfsemi sína hér á landi til fjölmiðlanefndar. að því gefnu að ákvæði 3. og 4. mgr. 1. gr. laga þessara eigi ekki við. Sama skylda hvílir á umboðsmanni eða öðrum þeim sem eru í fyrirsvari fyrir hina erlendu streymisveitu. Seljandi, umboðsmaður hans eða annar sá sem er í fyrirsvari fyrir hina erlendu streymisveitu skal ótilkvaddur tilkynna starfsemi sína til fjölmiðlanefndar, að því gefnu að ákvæði 3. og 4. mgr. 1. gr. laga þessara eigi ekki við.

Fjölmiðlanefnd er heimilt að óska eftir upplýsingum frá Ríkisskattstjóra um streymisveitur með heimilisfesti eða fasta starfsstöð erlendis, sem tilkynnt hafa starfsemi sína til Ríkisskattstjóra á grundvelli 5. mgr. 35. gr. laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988.

7. gr.

Skýrslugjöf streymisveitna.

Streymisveita, skv. 1. mgr. og 2. mgr. 2. gr. skal árlega skila skýrslu til fjölmiðlanefndar með upplýsingum um stofn til útreiknings menningarframlags á Íslandi á næstliðnu almanaksári, sbr. 4. mgr. 4. gr. og upplýsingum um beina fjárfestingu í hljóð- og myndefni, sbr. 5. mgr. 4. gr., á næstliðnu almanaksári.

Streymisveita sem skiptir kostnaði við beina fjárfestingu og dreifir á þriggja ára tímabil, sbr. 3. mgr. 4. gr., skal afhenda fjölmiðlanefnd upplýsingar um heildarfjárhæð, skiptingu

hennar niður á hvert ár á þriggja ára tímabili, ásamt upplýsingum um það hljóð- og myndefni sem fjárfest var í.

Skýrslu til fjölmiðlanefndar fylgi útreikningar á áætluðu menningarframlagi hvers árs sem sýni fram á með skýrum hætti að tekjurnar stafi frá sölu áskrifta að tiltekinni streymisveitu.

Fyrirtæki sem starfrækir fleiri en eina streymisveitu er heimilt að skila sameiginlegri skýrslu fyrir þær allar. Sé um fleiri en eina streymisveitu að ræða skulu upplýsingar sem varða stofn til útreiknings menningarframlags fyrir hverja og eina streymisveitu sundurliðaðar með skýrum hætti.

Upplýsingar skv. 1.-4. mgr. skulu vera staðfestar af óháðum, löggiltum endurskoðanda.

Skýrslugjöf innlendra streymisveitna fari saman við skýrslugjöf fjölmiðla til fjölmiðlanefndar á grundvelli 23. gr. laga um fjölmiðla.

8. gr.

Hlutverk Kvikmyndamiðstöðvar Íslands.

Kvikmyndamiðstöð Íslands annast umsýslu vegna umsókna og úthlutunar úr Kvikmyndasjóði.

Ráðherra er heimilt að setja með breytingu á reglugerð nr. 229/2023 nánari ákvæði um úthlutun úr sjóðnum á grundvelli laga þessara, þ.m.t. um skilyrði fyrir úthlutun, umsóknargögn og skilafresti vegna umsókna.

9. gr.

Hlutverk fjölmiðlanefndar.

Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með framkvæmd laganna, þ.m.t. árlegri innheimtu menningarframlags sem rennur í Kvikmyndasjóð samkvæmt 4. og 10. gr. byggt á áskriftartekjum streymisveitu af starfseminni á Íslandi á næstliðnu almanaksári. Fjölmiðlanefnd annast jafnframt eftirlit með skýrslugjöf streymisveitna samkvæmt 7. gr. Við mat á því hvað telst bein fjárfesting skv. 5. mgr. 4. gr. getur fjölmiðlanefnd leitað álits Kvikmyndamiðstöðvar Íslands.

IV. KAFLI.

Greiðsla menningarframlags, innheimta og kæruleiðir.

10. gr.

Innheimta .

Greiðslur menningarframlags skulu berast Kvikmyndamiðstöð Íslands samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur.

Verði streymisveita ekki við því að greiða menningarframlag fer um innheimtu menningarframlags samkvæmt lögum um innheimtu opinberra skatta og gjalda nr. 150/2019.

11. gr.

Kæruleiðir

Ákvarðanir fjölmiðlanefndar um upphæð og greiðslu menningarframlags á grundvelli laga þessara eru kærnanlegar til yfirskattanefndar sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga. Kærufrestur er 30 dagar og reiknast frá dagsetningu ákvörðunar fjölmiðlanefndar um upphæð og greiðslu menningarframlags.

V. KAFLI.

Ýmis ákvæði

12. gr.

Reglugerð.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þar sem nánar verði kveðið á um undanþágu frá greiðslu menningarframlags vegna greiðslna sambærilegs menningarframlags í öðrum aðildarríkjum EES sbr. 7. mgr. 4. gr., skráningu og tilkynningaskyldu streymisveitna samkvæmt 6. gr., þ.m.t. kröfur um skráningarform, skráningarferli og skráningarfresti, upplýsingagjöf á grundvelli 3., 4. og 5. mgr. 4. gr., og skýrslugjöf streymisveitna samkvæmt 7. gr., þ.m.t. skýrsluform og efni, skilafresti og staðfestingu endurskoðanda á að upplýsingar séu réttar.

Ákvæði um innheimtu menningarframlags, skv. 10 gr. setur ráðherra að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið, þ.m.t. ákvæði um greiðslufyrirkomulag og innheimtu menningarframlags, gjaldþaga, vexti og innheimtukostnað.

13. gr.

Gildistaka o.fl.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2025, að uppfylltri tilkynningaskyldu til alþjóðastofnana, m.a. á grundvelli laga nr. 57/2000.

Menningarframlag skv. 4. og 5. gr. kemur fyrst til greiðslu árið 2026 á grundvelli reiknings- og skýrsluskila streymisveitna vegna starfsemi á Íslandi á næstliðnu almanaksári.

Árangur af framkvæmd laganna verði metinn þremur árum eftir gildistöku þeirra og verði framkvæmd árangursmats falin óháðum aðila.

Greinargerð.

1. Inngangur.*1.1. Almenn.*

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögfesta kröfu um að innlendar og erlendar fjölmiðlaveitur, sem miðla efni eftir pöntun (streymisveitur) og beina þjónustu sinni að almenningi hér á landi, greiði menningarframlag í samræmi við 2. mgr. 13. gr. tilskipunar 2010/13/EB, sbr. tilskipun 2018/1808/ESB (hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB) og XI. viðauka við EES samninginn. Menningarframlagi er ætlað að efla íslenska menningu og íslenska tungu með því að hvetja til framleiðslu og auka stuðning við framleiðslu kvikmynda, sjónvarpsþátta og heimildamynda, sem eru á íslensku eða hafa aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun.

Frumvarpið er lagt fram í samræmi við aðgerð 1.f í drögum að þingsályktunartillögu um fjölmiðlastefnu og aðgerðaráætlun í málefnum fjölmiðla til ársins 2030, sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 6. mars 2024. Í þingsályktunartillögudrögum er fjallað um aðgerðir til þess að styrkja umgjörð íslenskra fjölmiðla með margþættum hætti og stuðla þannig að jafnara samkeppnisumhverfi fjölmiðla og greiðara aðgengi almennings hér á landi að innlendu efni á íslensku. Meðal aðgerða í fjölmiðlastefnu er að kveða á um skyldu alþjóðlegra og innlendra fjölmiðlaveitna til þess að fjárfesta í innlendu hljóð- og myndefni á íslensku eða greiða menningarframlag sem styðji við framleiðslu á innlendu hljóð- og myndefni á íslensku.

Frumvarpið byggir meðal annars á tillögum starfshóps um gjaldtöku á streymisveitur og tæknifyrirtæki sem skipaður var af menningar- og viðskiptaráðherra 23. júní 2023 og skilaði tillögum sínum til ráðherra 27. febrúar 2024. Starfshópin skipuðu dr. María Rún Bjarnadóttir

(formaður), Heiðdís Lilja Magnúsdóttir, fulltrúi menningar- og viðskiptaráðuneytisins, og Vilmar Freyr Sævarsson, fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Almenn

Um allan heim hefur framboð og aðgangur almennings að kvikmyndum og sjónvarpsefni stóraukist með tilkomu alþjóðlegra streymisveitna sem miðla efni með ólínulegum hætti (eftir pöntun) á netinu. Aukið aðgengi að streymisveitum hefur haft margvísleg áhrif á kvikmynda- og sjónvarpsmarkað og á rekstrarumhverfi hefðbundinna fjölmiðla. Þessar aðstæður eru ekki séríslenskar, heldur glíma fjölmiðlar um allan heim við fjárhagslegar afleiðingar þess að auglýsinga- og áskriftartekjur renna í auknum mæli til erlendra tæknifyrirtækja og streymisveitna. Merkja þessa gætir á íslenskum fjölmiðlamarkaði þar sem hefðbundnum fjölmiðlum hefur fækkað og rekstrargrundvöllur þeirra almennt versnað. Þetta er áhyggjuefni í ljósi þeirra áhrifa sem veiking fjölmiðla hefur á lýðræðislega umræðu á tímum upplýsingaóreiðu en ekki síður með tilliti til markmiða um málstefnu og vernd íslenskrar menningar.

Vaknað hafa spurningar um það hvort stórum, alþjóðlegum streymisveitum með starfsemi í Evrópu beri að leggja sitt af mörkum til að styðja við framleiðslu á evrópsku myndefni og styrkja þannig sjónvarps- og kvikmyndaíðnaðinn í Evrópu.

Streymisveitur eru fjölmiðlaþjónustur þar sem notendur geta nálgast myndefni eftir pöntun, þegar þeim hentar og halað efninu niður eða streymt því á netinu. Streymisveitur senda efni sitt beint á netinu og gera það þannig aðgengilegt fyrir alla sem eru nettengdir.

Tilkoma streymisveitna tengist tækniþróun sem hefur leitt til þess að hliðrænar útsendingar hafa vikið fyrir stafrænum útsendingum og lausnir sem nýta internetið til útsendinga á sjónvarpsefni hafa verið áberandi. Vegna aukinna afkasta í netkerfum hafa sprottið upp fjölmiðlafyrirtæki sem gera efni sitt aðgengilegt á netinu með netlausnum sem hafa verið kallaðar OTT (e. over the top). Þróun farsímaneta á síðustu árum hefur einnig verið hröð. Nóg er að hafa internettengingu í gegnum 4G farsímanet til að nálgast OTT-sjónvarpsefni og gert er ráð fyrir að næsta kynslóð farsímaneta, 5G, muni á komandi árum auka enn frekar möguleika heimila á öflugum tengingum við internet. Almenningsur getur því auðveldlega nálgast sjónvarpsefni í gegnum snjalltæki, eins og snjallsíma og snjallsjónvörp, en ekki eingöngu í gegnum myndlykla sem taka við sjónvarpsútsendingu í gegnum loft, ljósleiðara, gervihnött eða eftir öðrum leiðum.

Alþjóðlegar streymisveitur eru ýmist fjármagnaðar með auglýsingatekjum, áskriftartekjum eða hvorum tveggja og geta boðið þjónustu sína á lægra verði en innlendir fjölmiðlar í krafti stærðar sinnar. Starfsemi þeirra byggir á lóðréttri samþættingu framleiðslu, réttindaöflunar og dreifingar. Stærstu erlendu streymisveiturnar, eins og Netflix, Amazon Prime, Apple TV+, Hulu og HBO Max, framleiða og dreifa myndefni gegn greiðslu áskriftargjalds, aðallega sjónvarpsþáttum, kvikmyndum og heimildamyndum, og eru í ráðandi stöðu á alþjóðlegum markaði. Aðgengi almennings að alþjóðlegum streymisveitum á ólíkum heimssvæðum gerir þeim kleift að ná til mikils fjölda áhorfenda.

Streymisveitur geta nýtt sér hugbúnað og greiningartæki til að flokka notendur eftir ýmsum breytum og kortleggja hegðun þeirra, bæði í þeim tilgangi að halda notendum við efnið og til að selja auglýsingar. Í þessu felast mikil tækifæri og verðmæti fyrir auglýsendur. Aðgangur að gögnum og ítarlegum gagnagreiningum um áhorfsvenjur dregur úr líkum á að gerð séu

dýrkeypt mistök þegar teknar eru ákvarðanir um framleiðslu myndefnis. Þá geta streymisveitur nýtt sér ítarlegar gagnagreiningar til að skilgreina markhópa og klæðskerasníða meðmælakerfi, þar sem hver og einn notandi fær ábendingar um myndefni sem talið er falla að áhugasviði hans, byggt á gögnum um fyrra áhorf.

Könnun Maskínu í ársbyrjun 2023 sýndi fram á að níu af hverjum tíu Íslendingum nota streymisveitur vikulega eða oftár. Könnunin sýndi líka fram á háa markaðshlutdeild erlendra streymisveitna hér á landi. Í febrúar 2024 voru fjórar, stórar alþjóðlegar streymisveitur með skráða starfsemi á Íslandi: Netflix, Disney+, Viaplay og Amazon Prime Video. Um 77% landsmanna höfðu aðgang að Netflix í upphafi ársins 2023, samkvæmt könnun Maskínu. Um 49% þátttakenda í sömu könnun sögðust hafa aðgang að Disney+ og 25% höfðu aðgang að Viaplay.

Innlendar streymisveitur með skráða starfsemi hér á landi voru á sama tíma þrjár talsins, þar af tvær einkareknar, Stöð 2+, í eigu Sýnar hf., og Sjónvarp Símans Premium, í eigu Símans hf. Í upphafi ársins 2023 sögðust 40% landsmanna hafa aðgang að Sjónvarpi Símans Premium og 23% höfðu aðgang að Stöð 2+, samkvæmt könnun Maskínu. Þá starfrækir Ríkisútvarpið ohf. streymisveitu í formi RÚV appsins og vefspilara, sem streymir hljóð- og myndefni eftir pöntun á netinu.

SÍK, Samband íslenskra kvikmyndagerðarmanna, hefur lengi kallað eftir setningu lagaheimildar um gjaldtöku á erlendar streymisveitur líkt og tilskipun ESB 2018/1808 heimilar. Þegar frumvarp um innleiðingu tilskipunarinnar í landsrétt var til meðferðar á Alþingi, á 153. löggjafarþingi 2022-2023, kom fram í umsögn SÍK, dags. 11. maí 2023, að gjaldtaka á erlendar streymisveitur væri mikilvægt skref til að tryggja tilvist sjálfstæðra framleiðenda sem stuðli að eflingu íslenskrar sjónvarps- og kvikmyndagerðar. Í því samhengi áréttaði SÍK að ákvarðanataka framleiðenda byggði á fjárfestingu í verkefnum sem tækju mið af opinberum vilyrðum og áætlunum. Að auki benti SÍK á að í kvikmyndastefnu stjórnvalda til ársins 2030 væri kveðið á um eflingu íslenskrar menningu, tungu og samfélags. Krafa um gjaldheimtu á erlendar streymisveitur væri mikilvægur þáttur í því að tryggja sjálfstæða framleiðslu á íslensku sjónvarpsefni og kvikmyndum.

Í sameiginlegri umsögn um þingsályktunartillögu um fjölmiðlastefnu og aðgerðaáætlun í málefnum fjölmiðla 2024-2030, sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 6. mars 2023 fagna Samtök iðnaðarins (SI) og Samband íslenskra kvikmyndaframleiðenda (SÍK) því að lögfesta eigi kröfu um fjárfestingu alþjóðlegra og innlendra fjölmiðlaveita í innlendu efni á íslensku. Fram kemur í umsögninni að mikilvægt sé tryggja að framlög renni í Kvikmyndasjóð með það að markmiði að efla íslenska sjónvarps- og kvikmyndagerð og að Kvikmyndamiðstöð Íslands (KMÍ) hafi umsjón með greiðslum úr sjóðnum.

Með frumvarpinu er kveðið á um skyldu alþjóðlegra og innlendra streymisveitna til þess að fjárfesta í innlendu efni eða greiða menningarframlag sem styðji við framleiðslu á innlendu efni á íslensku með innleiðingu á 2. mgr. 13. gr. tilskipunar 2010/13/EB. sbr. tilskipun 2018/1808/ESB. Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn 9. desember 2022 sbr. 181. gr. viðauka XI við EES samninginn. Ákvæðið tekur til hugsanlegs framlags alþjóðlegra streymisveitna til ríkja þar sem þjónusta af þeim er keypt, svokallað menningarframlag.

Þar sem um er að ræða ákvæði sem stjórnvöld þurfa ekki að innleiða í ljósi skuldbindinga sinna að EES rétti hafa stjórnvöld svigrúm upp að ákveðnu marki til þess að ákveða nánari útfærslu ákvæðisins í framkvæmd. Í skýrslu starfshóps um gjaldtöku af streymisveitum og alþjóðlegum tæknirisum kemur fram að við útfærslu ákvæðisins telji hópurinn rétt að leggja áherslu á að ná því markmiði sem að er stefnt án þess að fyrirkomulagið feli í sér of íþyngjandi skyldur fyrir innlenda aðila. Í skýrslunni er lagt til að byggt verði á gjaldtöku sem falli niður

ef tilteknu umfangi beinnar fjárfestingar í hljóð- og myndefni er náð. Jafnframt leggur starfshópurinn til að sett verði sérstök heildarlög um menningarframlag streymisveitna. Það er gert með frumvarpi þessu.

Talið er að menningarframlagið falli ágætlega að núverandi kerfi um endurgreiðslur til kvikmyndagerðar. Lagt er til að það nemi 5% af áskriftartekjum streymisveitna hér á landi sem gæti skilað um 265 m.kr. árlega í Kvikmyndasjóð samkvæmt grófu mati. Jafnframt er lagt til að Kvikmyndamiðstöð Íslands taki við nýju hlutverki, og annist umsýslu vegna umsókna og úthlutunar til streymisveitna úr Kvikmyndasjóði. Lagt er til að fjölmiðlanefnd verði falin aukin verkefni við eftirlit með skráningu og upplýsingagjöf streymisveitna enda falli það hlutverk vel að því sem nefndin sinnir þegar gagnvart innlendum streymisveitum á grundvelli gildandi fjölmiðlalaga. Kröfur um fjárfestingu í innlendu efni ættu ekki að teljast of íþyngjandi fyrir innlendar streymisveitur þar sem þær uppfylla annaðhvort skilyrði um beina fjárfestingu í hljóð- og myndefni nú þegar eða kunna að falla undir undanþáguákvæði á grundvelli lítillar veltu eða fárra notenda.

2.2. Markmið lagasetningar

Markmið með frumvarpi til laga um menningarframlag streymisveitna er að efla íslenska menningu og íslenska tungu með því að hvetja til framleiðslu og styrkja framleiðslu á innlendu hljóð- og myndefni á íslensku, einkum nýjum, íslenskum kvikmyndum, sjónvarpsþáttum og heimildamyndum. Markmið frumvarpsins er einnig að auka aðgang almennings að innlendu hljóð- og myndefni á íslensku, sem er mikilvæg forsenda þess að unnt sé að standa vörð um íslenska tungu og íslenska menningu á litlu málsvæði. Aukin fjárfesting í framleiðslu á innlendu efni kann að leiða til fleiri atvinnutækifæra fagfólks sem starfar við sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu hér á landi. Þá er frumvarpið liður í því að því að jafna samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum streymisveitum.

2.3. Innleiðing EES-gerðar

Um er að ræða innleiðingu á 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2010/13/EB, sbr. tilskipun 2018/1808/ESB sem innleidd var í landsrétt með breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 30/2011 en löggin voru samþykkt á Alþingi 12. mars 2024. Í stað þess að innleiða ákvæði 2. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar í heildarlög um fjölmiðla var talið var heppilegra að lögfesta ákvæði um menningarframlag með nýjum heildarlögum, að danski fyrirmynd. Lög um fjölmiðla gilda einungis um fjölmiðla með staðfestu í íslenski lögsögu, sbr. 3. gr. þeirra, en skyldu til greiðslu menningarframlags er bæði ætlað að taka til innlendra streymisveitna með staðfestu í íslenski lögsögu og erlendra streymisveitna sem beina þjónustu sinni til almennings hér á landi en eru með staðfestu í lögsögu annars ríkis innan EES.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Almenn

Með frumvarpi þessu er lagt til að innlendum og erlendum streymisveitum, sem falla undir gildissvið laganna, verði skylt að greiða svokallað menningarframlag. Menningarframlag feli í sér fjárskuldbindingar sem verði útfærðar með þeim hætti að streymisveitur hafi val um það að fjárfesta með beinum hætti í framleiðslu á innlendu efni fyrir 5% af áskriftartekjum hér á landi eða greiða gjald sem nemur sama hlutfalli af áskriftartekjum í Kvikmyndasjóð. Greiðsla menningarframlags takmarkist við hlutfall af áskriftartekjum sem stafa frá áhorfendum á

Íslandi. Gera má ráð fyrir að einhverjar þessara streymisveitna uppfylli nú þegar skilyrði laganna en þær sem gera það ekki munu þurfa að auka fjárfestingu í nýju, íslensku hljóð- og myndefni.

Lagt er til að allar fjárfestingar í framleiðslu, samframleiðslu og sýningarréttindum eða samsvarandi í innlendu hljóð- og myndefni teljist til beinnar fjárfestingar. Lagt er til að bein fjárfesting í innlendu hljóð- og myndefni í skilningi frumvarpsins taki til framleiðslu á efni sem er á íslensku eða hefur aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun. Jafnframt er lagt til að fjárfesting í sýningarréttindum eldri en þriggja ára teljist ekki til beinnar fjárfestingar í innlendu efni.

Lagt er til að menningarframlag verði reiknað af heildartekjum (brúttótekjum) streymisveitu af sölu áskrifta að myndmiðlun eftir pöntun til almennings á Íslandi. Undanskildar verði áskriftartekjur sem af streymisveitum sem eingöngu miðla íþróttafeni og fréttum, tekjur af línulegri dagskrárgerð sem gerð er aðgengileg í myndmiðlun eftir pöntun og tekjur af erlendu endurvarpi.

Í frumvarpinu er lagt til að streymisveitum verði heimilt að dreifa fjárhæðum á þriggja ára tímabil. Þannig mætti dreifa kostnaði við dýra og tímafreka framleiðslu á þriggja ára tímabil og uppfylla skilyrði um beina fjárfestingu öll þrjú árin. Við útreikning verði miðað við meðaltal yfir þriggja ára tímabil. Til dæmis mætti dreifa kostnaði vegna leikins efnis sem fyrirhugað er að frumsýna 2027 á árin 2025, 2026 og 2027 og uppfylla skilyrði um beina fjárfestingu öll árin.

Lagt er til streymisveitur með litla veltu eða fáa notendur verði undanþegnar skyldu til greiðslu menningarframlags, samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

Lagt er til að Ríkisútvarpið verði undanþegið ákvæði um menningarframlag streymisveitna, þar sem ríkari kröfur eru gerðar til almannaþjónustu Ríkisútvarpsins en hér hefur verið vísað til. Hið sama gildi um aðra sambærilega fjölmiðla sem heyra undir lög um almannaþjónustufjölmiðla í öðrum EES-ríkjum. Skyldur Ríkisútvarpsins eru skilgreindar í lögum um Ríkisútvarpið og í þjónustusamningi sem ráðherra gerir við Ríkisútvarpið, sbr. 4. mgr. 2. gr. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannaþágu, nr. 23/2013. Má þar nefna skyldur sem snúa að rækt við íslenska tungu og þátttöku Ríkisútvarpsins í íslenskri kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð, m.a. með kaupum af sjálfstæðum framleiðendum. Skal hlutfall dagskrárefnis, sem keypt er af sjálfstæðum framleiðendum eða sem Ríkisútvarpið er meðframleiðandi að, vera að meðaltali 35% af íslensku efni í sjónvarpi, mælt í klukkustundum og miðað við frumsýnt efni á kjörtíma í línulegri dagskrá. Árið 2022 námu kaup og meðframleiðsla Ríkisútvarpsins á dagskrárefni fyrir sjónvarp af sjálfstæðum framleiðendum 628.222.437 ísl. kr. (€ 4.204.406). Hlutfall íslensks og annars evrópsks efnis í línulegri sjónvarpsdagskrá RÚV var 92% árið 2022 en hlutfall efnis úr öðrum heimsálfum var 8%. Hefur hlutfall íslensks og annars evrópsks efnis í línulegri sjónvarpsdagskrá RÚV hefur farið hækkandi á síðustu árum en það var 85,9% árið 2019, samkvæmt upplýsingum sem byggja á árlegu mati Fjölmiðlanefndar á almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins.

Ennfremur er lagt er til að streymisveitur sem bjóða ekki upp á kvikmyndir, sjónvarpsþætti og heimildamyndir verði undanþegnar skyldu til greiðslu menningarframlags. Er þar t.d. átt við streymisveitur sem bjóða eingöngu upp á beinar útsendingar frá íþróttakappleikjum.

Þá er lagt til að fjölmiðlanefnd geti, að beiðni streymisveitu, veitt undanþágu frá skyldu til greiðslu menningarframlags, þegar eðli eða innihald þjónustunnar gefur til kynna að skyldan sé óframkvæmanleg eða óraunhæf.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verða fjölmiðlanefnd falin aukin verkefni við eftirlit með tilkynningaskyldu alþjóðlegra streymisveitna og upplýsingagjöf þeirra, enda fellur það

hlutverk vel að því sem nefndin sinnir þegar gagnvart innlendum fjölmiðlaveitum á grundvelli gildandi fjölmiðlalaga. Gert er ráð fyrir að upplýsingagjöf innlendra streymisveitna geti farið saman við árlega skýrslugjöf þeirra til fjölmiðlanefndar á grundvelli 23. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Þá er lagt til að Kvikmyndasjóður taki við nýju hlutverki og annist umsýslu vegna greiðslna streymisveitna í Kvikmyndasjóð og úthlutunar úr tilteknum styrktarflokki sjóðsins.

Talið er að upplýsingagjöf um tekjur og fjárfestingu í innlendu efni feli ekki sér verulega íþyngjandi aðgerðir fyrir innlendar streymisveitur umfram gildandi lagaskyldur. Þá ættu kröfur um fjárfestingu í innlendu efni ekki að teljast um of íþyngjandi fyrir innlendar streymisveitur þar sem þær uppfylla annað hvort skilyrði um beina fjárfestingu í íslensku hljóð- og myndefni nú þegar eða kunna að falla undir undanþáguákvæði á grundvelli lágrar veltu eða lítils áhorfs. Miðað verði við að eftirlit samræmist meðalhófssjónarmiðum og verði ekki til þess að íþyngja þeim sem undir það heyra meira en nauðsynlegt er.

Verði frumvarpið að lögum hækka fjárframlög í Kvikmyndasjóð. Ef gengið er út frá því að innlendar streymisveitur fjárfesti nú þegar í framleiðslu á innlendu efni, umfram fjárhæð menningarframlagsins, en erlendar streymisveitur geri það ekki kemur fjárframlag erlendra streymisveitna til viðbótar því fjárframlagi sem nú þegar rennur til framleiðslu á íslensku hljóð- og myndefni.

Framlagi streymisveitna í Kvikmyndasjóð verður varið til þess að styðja við framleiðslu á kvikmyndum, sjónvarpsþáttum og heimildamyndum sem eru að meginhluta (75%) á íslensku eða hafa aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun. Þess má vænta að auknu fé verði varið til innlendar sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu og öflun réttinda að íslensku hljóð- og myndefni og að framboð á innlendu fjölmiðlaefni á íslensku aukist að sama skapi en það er mikilvæg forsenda þess að unnt sé að standa vörð um íslenska tungu á litlu málsvæði. Aukin fjárfesting í framleiðslu á innlendu efni kann einnig að leiða til fleiri atvinnutækifæra fagfólks sem starfar við sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu hér á landi.

3.2. Gildandi lög og reglur

Fjölmiðlar hér á landi starfa á grundvelli laga um fjölmiðla nr. 38/2011 sem gilda um allar tegundir fjölmiðla í íslenskri lögsögu, hljóð- og myndmiðla, línulegt og ólínulegt efni þeirra, prentmiðla og netmiðla og einnig um Ríkisútvarpið. Að auki gilda sérlög um starfsemi Ríkisútvarpsins, lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013. Með lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 var innleidd hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins frá 2010. Árið 2018 voru gerðar breytingar á tilskipuninni, sem innleiddar voru í landsrétt með breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 þann 12. mars 2024. Tilgangurinn með breytingunum var öðru fremur að uppfæra regluverk um hljóð- og myndmiðla til samræmis við þá tækniþróun og breytingar sem orðið hafa á fjölmiðlanotkun almennings frá árinu 2010.

Á grundvelli hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og á grundvelli EES-samningsins gilda samræmdar lágmarksreglur um hljóð- og myndmiðlun á öllu EES-svæðinu, þar á meðal um alþjóðlegar streymisveitur með starfsemi í Evrópu. Aðildarríkjum EES er heimilt að setja strangari reglur en hljóð- og myndmiðlunartilskipunin kveður á um, m.a. á grundvelli almannahagsmuna, en slíkar reglur taka þá almennt til fjölmiðla innan lögsögu viðkomandi ríkis, ekki til fjölmiðla í lögsögu annarra EES-ríkja eða utan EES-svæðisins.

Í umfjöllun um hljóð- og myndmiðlunartilskipunina er nauðsynlegt að víkja stuttlega að reglu sem kölluð hefur verið „meginreglan um upprunaríki“ (e. Country of Origin Principle). Starfsemi alþjóðlegra streymisveitna hér á landi grundvallast á þeirri meginreglu að fjölmiðlaveitur þurfi einungis leyfi til hljóð- og myndmiðlunar í einu ríki innan EES en ekki mörgum ólíkum ríkjum. Á grundvelli þess leyfis er þeim heimilt að miðla efni yfir landamæri

og bjóða áhorfendum í öðrum EES-ríkjum þjónustu sína. Í reglunni felst einnig að fjölmiðlaveitum með starfsemi á EES-svæðinu ber eingöngu að fara að lögum og reglum í einu ríki, þótt efninu sé einnig beint yfir landamæri og til annarra EES-ríkja.

Sem dæmi hafa streymisveiturnar Netflix og Disney+ staðsett sig í hollenskri lögsögu og starfa á grundvelli hollenskra laga í mörgum aðildarríkjum EES, þar á meðal hér á landi. Hið sama á við um Viaplay, sem er í sænskri lögsögu og starfar samkvæmt sænskum lögum og um starfsemi Amazon Prime Video í Evrópu, sem er í þýskri lögsögu og starfar á grundvelli þýskra laga. Ákvörðun um það hvar fjölmiðlaveita telst staðsett innan EES-svæðisins fer að mestu eftir því hvar aðalskrifstofa hennar er staðsett, hvar ritstjórnarákvarðanir eru teknar og hvar verulegur hluti starfsmanna starfar. Þegar um er að ræða streymisveitur sem miðla efni í gegnum netið er að auki litið til vísbendinga, eins og aðaltungumáls fjölmiðlaþjónustunnar og hvort ritstjórnarefni, auglýsingum og öðru efni er beint sérstaklega til neytenda í tilteknu ríki.

Ennfremur eru dæmi um að fjölmiðlaveitur í lögsögu ríkja utan EES, t.d. í Bretlandi, miðli efni yfir landamæri á grundvelli samnings Evrópuráðsins um sjónvarpsútsendingar yfir landamæri (e. ECTT, European Convention on Transfrontier Television), sem Ísland er aðili að.

Árið 2018 voru gerðar breytingar á hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins sem var m.a. ætlað að bregðast við áhrifum alþjóðlegra streymisveitna á fjölmiðlamarkað og sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu, auka framboð evrópsks efnis og hvetja til framleiðslu þess. Settar voru nýjar reglur um að fjölmiðlaveitur sem miðla efni eftir pöntun verði að sjá til þess að 30% efnisframboðs sé evrópskt og tryggja sýnileika þess. Ennfremur var kynnt til sögunnar nýtt ákvæði 2. mgr. 13. gr. um svokallað menningarframlag fjölmiðlaveitna. Ákvæðið heimilar aðildarríkjum EES að setja reglur er kveða á um fjárframlög fjölmiðlaveitna til framleiðslu á evrópsku efni eða kaupa á réttindum að evrópsku efni. Ríkjum er því heimilt en ekki skylt að innleiða ákvæði um menningarframlag.

Þótt meginreglan sé sú að hljóð- og myndmiðlunarljónustur á EES-svæðinu þurfi aðeins að fara að lögum þess EES-ríkis sem þær eru staðsettar í er 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar undantekning frá þeirri reglu. Á grundvelli hennar er ríkjum innan EES heimilt að kveða á um að fjölmiðlaveitur í öðrum EES-ríkjum skuli greiða fjárframlag (menningarframlag) að því gefnu að þær beini þjónustu sinni að viðkomandi ríki.

Þegar svo háttar til takmarkast fjárhagslegar skuldbindingar fjölmiðlaveitna af tekjum sem stafa frá áhorfendum í móttökuríkinu, t.d. tekjum af áskriftum og/eða auglýsingum. Ef fjárframlag er í formi gjalds sem rennur í úthlutunarsjóð verða erlendar og innlendar fjölmiðlaveitur að eiga þess kost að sækja um styrk úr sjóðnum, án mismununar.

Með fjárframlögum er átt við beina fjárfestingu í efni, öflun réttinda og/eða framlag til landsbundinna úthlutunarsjóða. Tilgangur og markmið ákvæðisins er fyrst og fremst að styðja við framleiðslu á evrópsku efni og/eða hvetja til kaupa á réttindum að evrópsku efni. Það skal áréttað að íslenskt efni telst til evrópsks efnis í þessum skilningi.

Ákvæði 2. mgr. 13. gr. hljóðar svo:

„Ef aðildarríki krefja fjölmiðlaveitur innan lögsögu þess um fjárframlög til framleiðslu á evrópsku efni, þ.m.t. með beinni fjárfestingu í efni og með framlagi til landsbundinna sjóða, geta þau einnig krafist þess að fjölmiðlaveitur, sem beina þjónustu sinni til áhorfenda á yfirráðasvæðum þeirra en hafa staðfestu í öðrum aðildarríkjum, leggi fram slík fjárframlög og skulu þau vera sanngjörn og án mismununar.“

Markmið þessa ákvæðis tilskipunarinnar er að tryggja nægilega fjárfestingu í evrópsku efni sbr. 36. lið aðfararorða tilskipunarinnar. Þar er einnig áréttað að allar fjölmiðlaveitur sem greiða menningarframlag í úthlutunarsjóði verði að eiga þess kost að sækja um úthlutun úr sömu sjóðum, óháð staðfesturíki þeirra:

36) Til að tryggja nægilega fjárfestingu í evrópsku efni ættu aðildarríkin að geta lagt fjárskuldbindingar á fjölmiðlaveitur með staðfestu á yferráðasvæði þeirra. Slíkar skuldbindingar geta verið í formi beinna framlaga til framleiðslu og kaupa á réttindum að evrópsku efni. Aðildarríkin geta einnig lagt á gjöld, sem greiða ber í sjóð, af tekjum hljóð- og myndmiðlunarþjónustu sem veitt er á og beint er að yferráðasvæði þeirra. Þessi tilskipun varpar ljósi á að aðildarríkjum er, með hliðsjón af þeim beinu tengslum sem eru milli fjárskuldbindinga og ólíkra stefna aðildarríkjanna í menningarmálum, einnig heimilt að leggja slíkar fjárskuldbindingar á fjölmiðlaveitur sem hafa staðfestu í öðru aðildarríki en beina þjónustu sinni að yferráðasvæði þess. Í því tilviki ættu fjárskuldbindingarnar einungis að koma af tekjum sem koma frá áhorfendahópnum í aðildarríkinu sem þjónustunni er beint til. Fjölmiðlaveitur, sem er gert að leggja af mörkum til kvikmyndafjármögnunarkerfa í því aðildarríki sem þær beina þjónustu sinni til, ættu að geta notið góðs af þeirri aðstoð sem fjölmiðlaveitum stendur til boða innan ramma viðkomandi kvikmyndafjármögnunarkerfa, án mismununar, jafnvel þótt þær hafi ekki staðfestu í því aðildarríki.

Í tilskipuninni koma fram nokkur meginskilyrði þess að heimilt sé að leggja framangreindar fjárskuldbindingar á fjölmiðlaveitur.

a. Í fyrsta lagi er eingöngu heimilt að krefja fjölmiðlaveitur utan lögsögu móttökuríkis um slíkt fjárframlag ef viðkomandi fjölmiðlaveitur beina þjónustu sinni til áhorfenda hér á landi, þ.e. bjóða þjónustu sína til sölu eða geri hana aðgengilega áhorfendum í móttökuríkinu með öðrum hætti.

b. Í öðru lagi takmarkast slíkar fjárskuldbindingar við hlutfall af tekjum sem stafa frá áhorfendahópnum í ríkinu sem þjónustunni er beint að.

c. Í þriðja lagi verður lögsöguríkið, þar sem fjölmiðlaveita hefur staðfestu, að taka tillit fjárskuldbindinga streymisveitunnar í öðrum EES-ríkjum, hyggist lögsöguríkið krefja viðkomandi streymisveitu um fjárframlag, til að koma í veg fyrir að streymisveitur greiði slík fjárframlög oftar en einu sinni.

d. Í fjórða lagi verða reglur um fjárskuldbindingar streymisveitna að taka tilhlýðilegt tillit til meðalhófsreglunnar og vera án mismununar.

e. Í fimmta lagi verða tilteknir aðilar undanþegnir skyldu til greiðslu menningarframlags, þar á meðal fjölmiðlaveitur með lága veltu eða lítið áhorf. Við skilgreiningu á lágrri veltu eða litlu áhorfi verði litið til sambærilegrar undanþágu frá 1. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar.

3.3. Samanburður við önnur lönd – stofn til útreiknings menningarframlags og fjárfestingarleiðir

Útfærsla menningarframlags hefur verið með ýmsum hætti í þeim EES-ríkjum sem valið hafa að innleiða ákvæði 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2018/1808/ESB í landslög. Hugtakið tekjur hefur einnig verið skilgreint með fjölbreytilegum hætti þar sem ákvæðið hefur verið lögfest, eða frumvörp þess efnis lögð fram, m.a. sem tekjur af sölu myndefnis, auglýsingatekjur eða áskriftartekjur. Fer það m.a. eftir því hvernig viðskiptalíkon streymisveitna í viðkomandi ríki eru uppbyggð og starfsemi þeirra er háttáð.

Upphæð fjárframlags reiknast almennt sem tiltekið hlutfall af tekjum fjölmiðlaveitunnar í viðkomandi ríki á ársgrundvelli en ríkjum er í sjálfsvald sett hversu hátt hlutfallið er. Ekki er að finna nákvæmar leiðbeiningar í ákvæði tilskipunarinnar um það hvernig útreikningar á fjárhæð menningarframlags eigi að fara fram.

Þá er ríkjum í sjálfsvald sett með hvaða hætti streymisveitur fjárfesti í framleiðslu á innlendu og öðru evrópsku efni. Við val á fjárfestingarleið skiptir máli að leiðin sé til þess fallin að ná því markmiði sem að er stefnt án þess að fela í sér of íþyngjandi skyldur fyrir innlenda aðila.

Samkvæmt kortlagningu við undirbúning frumvarps þessa hafa frumvörp til laga um menningarframlag í öðrum EES-ríkjum einkum byggt á eftirfarandi fjárfestingarleiðum:

- a. Greiðslu gjalds sem rennur í sjóð (t.d. kvikmyndasjóð);
- b. Beinni fjárfestingu í framleiðslu á evrópsku (innlendu) efni, með öflun réttinda að evrópsku (innlendu) efni og/eða með framleiðslu/samframleiðslu á evrópsku (innlendu) efni;
- c. Vali um beina fjárfestingu eða greiðslu gjalds;
- d. Samspili gjaldtöku og beinnar fjárfestingar.

a. Greiðsla gjalds sem rennur í sjóð, t.d. kvikmyndasjóð.

Ein útfærsla menningarframlags felur í sér að fjölmiðlaveitur sem beina þjónustu sinni að almenningi í tilteknu ríki greiði sérstakt gjald, sem rennur í úthlutunarsjóð, t.d. kvikmyndasjóð, í því aðildarríki sem þær beina þjónustu sinni til. Gjaldið reiknast sem hlutfall af tekjum hljóð- og myndmiðlunarþjónustu sem veitt er á, og beint er að, yfirráðasvæði viðkomandi ríkis. Á meðal ríkja sem valið hafa þessa fjárfestingarleið eru Þýskaland og Pólland.

Allar fjölmiðlaveitur sem greiða í úthlutunarsjóði verða að geta notið góðs af úthlutun úr sömu sjóðum, án mismununar. Þetta kemur fram í 36. lið formálsorða hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar

Þýskaland

Í Þýskalandi er menningarframlag streymisveitna reiknað sem hlutfall af nettó árstekjum af þáttasölusjónvarpi (PVOD) á ársgrundvelli. Gjaldið rennur í þýska kvikmyndasjóðinn, og er hlutfallið á milli 1,8%-2,5%.

Pólland

Í Póllandi er menningarframlag streymisveitna reiknað sem 1,5% hlutfall af tekjum, annað hvort áskriftar- eða auglýsingatekjum fjölmiðlaveitunnar; hvorri upphæðinni sem hærrí er.

b. Bein fjárfestingarleið

Önnur útfærsla menningarframlags er bein fjárfesting í evrópskum verkum. Er þar vísað til beinnar fjárfestingar í framleiðslu og/eða samframleiðslu á evrópsku efni og/eða öflun

réttinda að evrópsku efni. Þegar þessi leið hefur orðið fyrir valinu eru eftirfarandi breytur almennt skilgreindar í lögum:

- tegund fjárfestingar (samframleiðsla, kaup á réttindum o.fl.);
- skylda til að fjárfesta í sérstökum tegundum efnis (e. genres);
- skylda til að fjárfesta í efni sem er upprunnið í viðkomandi ríki og/eða á tungumáli viðkomandi ríkis.

Ítalía

Ítalía er dæmi um ríki sem valið hefur beinu fjárfestingarleiðina. Ítölsk lög leggja þær skyldur á streymisveitur að fjárfesta í evrópskum verkum, með framleiðslu eða öflun réttinda fyrir 16% af heildarveltu (hlutfall var nýverið lækkað úr 20% í 16%). Skilyrði er að 70% þess efnis sé ítalskt efni (hlutfall var nýverið hækkað úr 50% í 70%).

Holland

Lög um menningarframlag fjölmiðlaveitna sem miðla ólínulegu myndefni (VOD) voru samþykkt á hollenska þinginu í októberlok 2023 og tóku gildi í janúar 2024. Samkvæmt þeim verður stórum fjölmiðlaveitum sem miðla efni eftir pöntun, með ársveltu yfir 10 milljónum EUR á ári í Hollandi (um 1,5 milljarður ÍSK), skylt að fjárfesta 5% af ársveltu sinni í Hollandi í hollenskri framleiðslu. Með hollenskri framleiðslu er átt við allar tegundir sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu, að íþróttaefni undanskildu. Að minnsta kosti helmingur fjárfestingarinnar verður að renna til hollenskra kvikmynda, sjónvarpsþátta og heimildarmynda og þar af verða að minnsta kosti 60% að renna til sjálfstæðra framleiðenda. Samkvæmt lögnum skal árangur af framkvæmd þeirra metinn þremur árum eftir gildistöku þeirra. Þess má geta að Netflix í Evrópu er í hollenskri lögsögu.

c. Val um beina fjárfestingu eða greiðslu gjalds/skatts

Þriðja útfærsla menningarframlags felur í sér að streymisveitum í lögsögu annarra EES ríkja er veitt val um það hvort þær greiða gjald eða fjárfesta með beinum hætti í evrópsku efni. Þessi leið hefur t.d. verið farin í Belgíu og Grikklandi.

Belgía

Í frönskumælandi hluta Belgíu geta streymisveitur valið hvort þær greiða gjald í kvikmyndasjóð eða fjárfesta með beinum hætti í evrópsku efni. Hlutfallið er á milli 1,4%-2,2% og reiknast af auglýsingatekjum, kostunartekjum og heildartekjum af þjónustu vegna dreifingar efnis eða annarrar þjónustu við þriðju aðila. Í flæmskumælandi hluta Belgíu, geta streymisveitur valið á milli 2% fjárframlags til framleiðslu/samframleiðslu á flæmsku efni eða þess að greiða fast gjald, 3 milljónir evra, í flæmska kvikmyndasjóðinn.

Grikkland

Í Grikklandi geta streymisveitur valið um að fjárfesta fyrir 1,5% af tekjum í framleiðslu á grísku efni eða borga sömu upphæð í kvikmyndasjóð.

Noregur

Frumvarp til innleiðingar á 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar ESB, um menningarframlag streymisveitna, var lagt fram á norska þinginu 22. mars 2024. Í því er lagt til að menningarframlag innlendra og erlendra streymisveitna með starfsemi í Noregi verði

annað hvort í formi beinnar fjárfestingar í hljóð- og myndefni á norsku eða fjárframlags í norskan kvikmyndasjóð.¹

Í frumvarpinu er lagt til að skylda streymisveitu til greiðslu menningarframlags feli í sér tvo kosti: Annars vegar að streymisveitur greiði árlegt menningarframlag í norska kvikmyndasjóðinn sem nemi að hámarki 5% af ársveltu í Noregi. Fjárhæð menningarframlagsins lækki með beinni fjárfestingu í hljóð- og myndefni á norsku og falli alveg niður þegar fjárfesting nái 100 m. norskum kr. Hins vegar að streymisveitur fjárfesti með beinum hætti í hljóð- og myndefni á norsku, fyrir upphæð sem nemi 5% af ársveltu í Noregi.

Lagt er til að undanþegnar greiðslu menningarframlags í Noregi verði fjölmiðlaveitur með lága veltu eða fáa áhorfendur, norskir ríkisfjölmiðlar og fjölmiðlaveitur sem ekki sýna kvikmyndir, heimildarmyndir, sjónvarpsþáttaraðir og heimildarþáttaraðir. Gert er ráð fyrir að norska fjölmiðlanefndin fái heimild til að veita undanþágu frá greiðslu menningarframlags þegar gerð eða efni fjölmiðils er með þeim hætti að slík skylda teljist óraunhæf eða óframkvæmanleg.

d. Blönduð leið (gjald og bein fjárfesting)

Loks getur menningarframlag verið í formi blandaðrar leiðar; gjaldtöku og beinnar fjárfestingar og hafa Frakkland, Portúgal og Króatía t.d. valið að fara þá leið, auk Danmerkur, sbr. umfjöllun hér að framan.

Danmörk

Lög um menningarframlag streymisveitna voru samþykkt á danska þinginu í desember 2023 og tóku gildi 15. janúar 2024. Dönskum stjórnvöldum láðist þó að gera ráð fyrir tilkynningafresti vegna tilkynningakerfis Evrópusambandsins um tæknilegar reglur um vörur og þjónustu. Sá frestur hafði ekki runnið út þegar löggin voru samþykkt, sem þýðir að löggin gátu ekki komið til framkvæmda. Var frumvarp um menningarframlag streymisveitna því lagt fram á ný á danska þinginu 13. apríl 2024² en það var þriðja frumvarpið til laga um menningarframlag streymisveitna sem fram kom í Danmörku á síðustu tveimur árum. Hið fyrsta kom fram árið 2022 í tíð þáverandi ríkisstjórnar.

Í frumvarpinu er lagt til að menningarframlag streymisveitna í Danmörku verði fast gjald á ársgrundvelli, auk þess sem viðbótarskyldur verði lagðar á fjölmiðlaveitur sem fjárfesta lítið eða takmarkað í dönsku efni. Bein, árleg lágmarksfjárfesting í framleiðslu á dönsku efni er því meginforsenda fyrir því að ekki þurfi að greiða viðbótargjald.

Nánar tiltekið er lagt til að öllum streymisveitum með starfsemi í Danmörku, bæði innlendum veitum og streymisveitum í lögsögu annarra EES-ríkja, verði skylt að greiða árlegt menningarframlag sem nemur 2% heildartekna af starfseminni í Danmörku á ársgrundvelli.

Streymisveitum sem fjárfesta árlega í dönsku efni fyrir minna en 5% heildartekna af starfsemi þeirra í Danmörku á ársgrundvelli verður skylt að greiða árlegt viðbótarframlag sem nemur 3% heildartekna af starfsemi þeirra í Danmörku (menningarframlag verður þá alls 5%).

¹ Frumvarp til laga um breytingar á norskum sjónvarpslögum o.fl. lögum (innleiðing tilskipunar

Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1808), sem lagt var fram á norska þinginu 22. mars 2024.

² Frumvarp til laga um framlag tiltekinna fjölmiðlaveitna til eflingar danskri menningu (menningarframlagslöggin), sem lagt var fram á danska þinginu 13. apríl 2024.

Til fjárfestinga í dönsku efni teljast allar fjárfestingar í framleiðslu og samframleiðslu á nýjum, dönskum kvikmyndum, sjónvarpsþáttaröðum og heimildarþáttum. Þá hefur skilgreiningu á því hvað telst vera dönsk framleiðsla verið bætt við frumvarpið.

Lagt er til að streymisveitur með árstekjur undir 15 m.kr. danskra kr. (um 300 m. ísl. kr.) eða streymisveitur með lægra en 1% hlutdeild áskrifta á dönskum streymisveitumarkaði verði undanþegnar greiðslu menningarframlags. Þá er lagt til að fjölmiðlar sem starfa á grundvelli danskra laga um fjölmiðlun í almannapjónustu eða sambærilegra laga í öðru EES-ríki (e. public service media) verði undanþegnir greiðslu menningarframlags. Tekið er fram að það sama eigi við um myndveitur sem starfa eingöngu í þágu menntunar eða bókasafna.

Slots- og kulturstyrelsen (danska fjölmiðlastofnunin) sér um innheimtu menningarframlags árlega, byggt á ársreikningi næstliðins reikningsárs vegna starfsemi fjölmiðlaveitna í Danmörku. Fjölmiðlaveitur eiga að skrá sig hjá stofnuninni og skila þangað skýrslu einu sinni á ári um fjárfestingu sína í framleiðslu á nýju, dönsku efni. Heimilt verður að dreifa fjárhæðum á þriggja ára tímabil.

Framangreint fjárfraglag fjölmiðlaveitna að frádregnum kostnaði við umsýslu, á annars vegar að renna í „Public Service-puljen“, danskan sjóð sem styður við þróun og framleiðslu danskra, leikinna sjónvarpsþátta og heimildarmynda og efni fyrir börn og unglunga. Hins vegar á menningarframlagið að renna í kvikmyndasjóð. Menningarmálaráðherra birtir reglur um hlutfallslega skiptingu þar á milli.

Sinni streymisveitur ekki lögbundnum greiðsluskyldum fer um innheimtu menningarframlags samkvæmt dönskum lögum um innheimtu opinberra skatta og gjalda. Einnig er gert ráð fyrir að menningarmálaráðherra, í samráði við fjármálaráðherra, setji reglur um innheimtu menningarframlags, þar á meðal innheimtuaðgerðir, greiðslufresti o.fl. Gert er ráð fyrir að greitt verði úr sjóðnum í fyrsta skipti árið 2025.

Frakkland

Frakkland leggur þær skyldur á herðar streymisveitum að fjárfesta með beinum hætti í framleiðslu á frönsku efni og greiða gjald sem rennur til frönsku fjölmiðlastofnunarinnar, Arcom. Streymisveitur sem beina efni sínu að frönskum almenningi verða að verja a.m.k. 20% af tekjum sínum í Frakklandi í franska kvikmynda- og sjónvarpsþáttaframleiðslu en útfærslan er ögn frábrugðin sambærilegri löggjöf í öðrum EES. Til dæmis hækkar hlutfallið í 25% fyrir streymisveitur sem sýna kvikmyndir innan eins árs frá frumsýningu þeirra í kvikmyndahúsum. Þá kemur fram í löggjöfinni að umtalsverður hluti framlagsins verði að renna til sjálfstæðra framleiðenda. Lögin innihalda einnig ákvæði sem eiga að tryggja fjölbreytni og koma í veg fyrir að menningarframlagið renni bara til stórra, fjárfrekra verkefna eða tiltekinna tegunda efnis. Aukinheldur mega streymisveitur gera samninga við frönsku fjölmiðlastofnunina um hlutfallslega skiptingu milli ólíkra flokka efnis og milli kvikmynda og sjónvarpsefnis, eftir sérsviði viðkomandi streymisveitu.

Portúgal

Portúgal hefur einnig kynnt til sögunnar menningarframlag í formi beinnar fjárfestingarleiðar og gjaldtöku en gjaldið rennur til portúgólsku kvikmynda- og sjónvarpsstofnunarinnar. Gjaldið verður 1% af tekjum streymisveitna í Portúgal og hlutfall beinnar fjárfestingar verður frá 0,5%-4% af áskriftartekjum. AVOD-þjónustur (advertising video on-demand) borga 4% af heildarverði auglýsinga, þ.e. því verði sem auglýsendur greiða til streymisveitna fyrir auglýsingar (ekki hagnaði).

Króatía

Króatía hefur sömuleiðis kynnt menningarframlag í formi beinnar fjárfestingar í framleiðslu eða kaupum á króatísku myndefni, ásamt greiðslu fjárframlags til innanlandsverkefnis sem komið verður á fót til kynningar á evrópskri kvikmynda- og sjónvarpsframleiðslu. Menningarframlagið mun nema 2% af tekjum streymisveitna í Króatíu.

Tafla 1				
Yfirlit yfir útfærslu laga til innleiðingar á 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar ESB³				
	Hlutfall menningarframlags (fjárframlags)⁴	Fjárfestingarskylda (framleiðsla og/eða öflun réttinda)	Annað hvort fjárfestingarskylda eða fjárframlag	Bæði fjárfestingarskylda og fjárframlag
Land				
Belgía-þýskumæl.	-	Liggur ekki fyrir	-	-
Belgía-hollenskum.	2%	2%	X	-
Belgía-frönskum.	0-2,2%	0-2,2%	X	-
Danmörk	2% -5% eftir atvikum	3-5% eftir atvikum	-	X
Frakkland	5,15%	20-25%	-	X
Grikkland	1,50%	1,50%	-	X
Holland	-	5%	-	-
Írland	Liggur ekki fyrir	2%	-	X
Ítalía	-	16%	-	-
Króatía	Liggur ekki fyrir	2%	-	X
Noregur	5%	5%	X	
Pólland	1,50%	-	-	-
Portúgal	1% eða 4% eftir atvikum	0,5-4%	-	X
Rúmenía	3% eða 4% eftir atvikum	40%	X	-
Spánn	5%	5%	X	X

³ Upplýsingar eru að mestu frá 22. september 2022. Heimild: European Audiovisual Observatory, Strassborg, uppfært með tilliti til nýrra upplýsinga sem ráðuneytið hefur aflað. Upplýsingar frá Danmörku og Noregi byggja á nýlegum frumvarpsdrögum.

⁴ Stofn til útreiknings menningarframlags er afar ólíkur á milli ríkja.

Sviss	Liggur ekki fyrir	4%	X	-
Tékkland	0,50%	-	-	-
Þýskaland	1,8% eða 2,5% eftir atvikum	-	-	-

3.4. Staðan í Finnlandi og Svíþjóð

Finnland

Ekki hefur verið tekin ákvörðun um innleiðingu menningarframlags á grundvelli 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar ESB eftir að ný ríkisstjórn tók við stjórnartaumunum í Finnlandi sumarið 2023 en skýrsla um hugsanlegar útfærslur og áhrif menningarframlags hafði verið unnin í tíð fyrri ríkisstjórnar. Verið er að vinna aðra skýrslu fyrir núverandi ríkisstjórn um möguleg hagræn áhrif menningarframlags á rekstrarumhverfi finnskra fjölmiðla.

Svíþjóð

Ekki stendur til að innleiða 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar í Svíþjóð þegar þetta er ritað. Ástæðan virðist vera sú að sænsk stjórnvöld telji sjónvarps- og kvikmyndaframleiðendur njóta fullnægjandi stuðnings í gegnum núverandi stuðningskerfi stjórnvalda.

3.5. Samspil við nágildandi ívilnanir íslenskra stjórnvalda (endurgreiðslukerfi)

Frá árinu 1999 hafa verið í gildi skattalegar ívilnanir til að styðja við kvikmyndaframleiðslu hér á landi, sbr. lög nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Nær ívilnunin til framleiðslu á kvikmyndum og sjónvarpsefni hér á landi sem ætlað er að stuðla að eflingu innlendrar menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru. Ívilnunin er í formi endurgreiðslu á 25-35% á útlögðum kostnaði sem fellur til hér á landi. Á árinu 2023 voru um 2,5 milljarðar kr. endurgreiddir vegna 64 verkefna, þar af 772 milljónir kr. vegna 12 verkefna erlendra aðila. Á árinu 2022 voru endurgreiðslur um 3,4 milljarðar kr. vegna 83 verkefna, þar af um 1,9 milljarðar kr. vegna 19 verkefna erlendra aðila. Skilyrði fyrir því að falla undir endurgreiðslukerfið eru nokkur en það sem snýr að tengingu við Ísland og menningu landsins er tilgreint í a-lið 1. mgr. 4. gr. laganna, en þar segir: „að viðkomandi framleiðsla sé til þess fallin að koma íslenskri menningu á framfæri, kynna sögu lands eða náttúru eða að viðkomandi framleiðsla sé til þess fallin að stuðla að aukinni reynslu, þekkingu og listrænum metnaði þeirra sem að framleiðslunni standa“. Nánar er fjallað um skilyrðin í reglugerð 450/2017.

Þrátt fyrir að almennt hafi verið ánægja með endurgreiðslukerfið og telja megi að það hafi skipt miklu máli við uppbyggingu á þeirri sérfræðiþekkingu og þeim iðnaði sem nú þrífst hér á landi er álitaeftni hvort núverandi fyrirkomulag nægi sem stuðningur við framleiðslu á innlendu efni. Í því sambandi ber að hafa í huga að árið 2023 fengu 52 innlend verkefni um 1,7 milljarða kr. í endurgreiðslu á útlögðum kostnaði og árið þar á undan voru verkefnin 64 sem fengu um 1,5 milljarða kr. Ljóst er hins vegar að erlendar streymisveitur hafa að takmörkuðu leyti fjárfest í framleiðslu á efni sem telja má að sé til þess fallið að styðja við íslenska tungu eða menningu, líkt og gengið er út frá að menningarframlaginu sé ætlað að mæta. Þannig hafi tengsl erlendra verkefna aðallega verið við íslenskt landslag eða náttúru,

þótt undantekningar séu á slíku, sbr. m.a. þættina Kötlu sem streymisveitan Netflix framleiddi. Samráð við hagaðila, við undirbúning frumvarps þessa, hefur jafnframt gefið til kynna að hvorki standi til né að áhugi sé fyrir hendi af hálfu erlendra streymisveitna að fjárfesta í innlendu efni í nánustu framtíð, heldur sé fremur stefnt að efni með alþjóðlegri skírskotun sem beinist að stærri notendahópi.

Telja verður að grundvallarmunur sé á aðstöðu innlendra framleiðenda og stórra, alþjóðlegra streymisveitna. Hinir fyrrnefndu hafa takmarkaðan aðgang að markaði fyrir framleiðsluvöru sína á meðan viðskiptamódel hinna síðarnefndu, svo og samkeppnisforskot, snýst fyrst og fremst að því aðgengi sem þær hafa að notendum á alþjóðavísu. Ólíkir hvatar standa þannig að baki framleiðslu á innlendu efni og telja verður að menningarframlag sé vel til þess fallið að koma til móts við sjónarmið um jafna stöðu hvað þetta varðar. Þá má telja að núverandi endurgreiðslukerfi, sem erlendar streymisveitur telja að gefið hafi góða raun, muni gera þeim auðveldara að uppfylla kröfur um fjárfestingu í innlendu efni.

Er því talið að nógildandi endurgreiðslukerfi falli vel að gjaldtöku í formi menningarframlags streymisveitna.

Samkvæmt ofangreindu þykir mega draga þá ályktun að það endurgreiðslukerfi sem fyrir er styðji vissulega við innlenda framleiðslu. Hins vegar styðji það einnig við framleiðslu á erlendu efni sem stuðli ekki að því að efla íslenska tungu eða menningu, þótt efnið uppfylli skilyrði um skírskotun í íslenska náttúru eða arfleifð. Segja má að endurgreiðslukerfið hafi að einhverju leyti haft neikvæð áhrif á framleiðslu innlendra framleiðenda á innlendu efni þar sem það leiði til þess að erfitt geti reynst fyrir innlenda framleiðendur að fá fagfólk til framleiðslunnar og/eða hækki kostnað við hana, vegna aukinnar eftirsurnar eftir fagfólki.

3.6. Ákvörðun um útfærslu menningarframlags og sjónarmið um meðalhóf og sanngirni

Í ákvæði 2. mgr. 13. gr. tilskipunar 2010/13/EB segir að fjárframlög streymisveitna skuli vera sanngjörn og án mismununar. Í 37. lið formálsorða tilskipunar ESB 2018/1808 er sérstaklega áréttað að aðildarríkjum sé heimilt að ákveða hversu há fjárframlög fjölmiðlaveitur innan lögsögu þeirra skuli greiða, í samræmi við stefnu sína í menningarmálum og með fyrirvara um að það samrýmist reglum um ríkisaðstoð.

Ákvörðun um að miða hlutfall menningarframlags við 5% af áskriftartekjum er í samræmi við þær tillögur sem kynntar hafa verið í nágrannarríkjum Íslands, þ.m.t. Danmörku, Noregi, Frakklandi og Spáni, með þeim fyrirvara að nokkur munur getur verið á stofni til útreiknings menningarframlags milli aðildarríkja EES. Einnig er mikill munur á útfærslu menningarframlags í ólíkum ríkjum á EES-svæðinu, þ.m.t. samspili beinnar fjárfestingar og fjárframlaga í úthlutunarsjóði.

Í frumvarpinu er lagt til að streymisveitum verði veitt val um tvo kosti, beina fjárfestingu eða greiðslu fjárframlags í Kvikmyndasjóð. Framangreind útfærsla er talin til þess fallin að samræmast sjónarmiðum um meðalhóf og ná því markmiði sem að er stefnt, án þess að fela í sér of þyngjandi skyldur fyrir þær streymisveitur sem nú þegar leggja sitt af mörkum við fjárfestingu í innlendri framleiðslu.

3.7. Jafnt aðgengi innlendra og erlendra streymisveitna að úthlutunum úr tilteknum styrktarflokki Kvikmyndasjóðs

Með lögum um menningarframlag streymisveitna er innleitt ákvæði 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2010/13/EB sem bætt var við tilskipunina með tilskipun 2018/1808/ESB. Í 36. lið formálsorða tilskipunarinnar frá 2018 kemur fram að ef

menningarframlag er í formi gjalds sem rennur í úthlutunarsjóð verði erlendar og innlendar fjölmiðlaveitur að eiga þess kost að sækja um styrk úr sömu sjóðum, án mismununar:

Fjölmiðlaveitur, sem er gert að leggja af mörkum til kvikmyndafjármögnunarkerfa í því aðildarríki sem þær beina þjónustu sinni til, ættu að geta notið góðs af þeirri aðstoð sem fjölmiðlaveitum stendur til boða innan ramma viðkomandi kvikmyndafjármögnunarkerfa, án mismununar, jafnvel þótt þær hafi ekki staðfestu í því aðildarríki.

Ein forsenda þess að unnt verði að beita lögum um menningarframlag gagnvart m.a. erlendum streymisveitum í lögsögu annarra EES-ríkja er að regluverk um Kvikmyndasjóð samræmist þeim kröfum sem gerðar eru samkvæmt tilskipuninni.

Samkvæmt gildandi reglugerð um Kvikmyndasjóð nr. 229/2003 eiga eingöngu sjálfstæðir framleiðendur, sem hafa kvikmyndagerð að meginstarfi, þess kost að sækja um styrk úr sjóðnum. Í reglugerðinni segir jafnframt: „Skilyrði fyrir úthlutun til leikins sjónvarpsefnis er að efnið sé ætlað til sýningar í sjónvarpi og sýningarréttur hafi verið tryggður í sjónvarpsstöð sem hefur umtalsverða dreifingu. Sjónvarpsstöðin má ekki vera með ráðandi eignarhlut á framleiðslunni, né heldur má sjónvarpsstöðin vera með ráðandi eignarhlut í sjálfstæðu framleiðslufyrirtæki sem sækir um styrk vegna leikins sjónvarpsefnis, hvort sem litið er til eignaraðildar, hlutafjáreignar eða höfð hliðsjón af viðskiptalegri stöðu.“

Með hliðsjón framangreindu er nauðsynlegt að gera viðhlítandi breytingar á reglugerð um Kvikmyndasjóð samhliða gildistöku frumvarpsins, verði það að lögum. Lagt er til að breytingarnar á reglugerðinni miði að því að innlendum og erlendum streymisveitum, sem greiða í Kvikmyndasjóð á grundvelli frumvarpsins, verði heimilt að sækja um úthlutun fjármuna úr sama sjóði, með fyrirvara um að slík úthlutun samræmist reglum um ríkisstyrki. Lagt er til að menningarframlag renni í tiltekinn styrkjaflokk Kvikmyndasjóðs og að ráðherra verði heimilt að setja nánari ákvæði með breytingum á reglugerð um Kvikmyndasjóð nr. 229/2003, sem tryggi að streymisveitur, sem greiða í sjóðinn, eigi þess kost að sækja um úthlutun úr tilteknum styrktarflokki sjóðsins, án mismununar. Í reglugerðinni komi einnig fram að verkefnið sem viðkomandi styrktarflokkur sjóðsins styrki þurfi að vera á íslensku eða hafa aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun og stuðla að því að efla íslenska kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð. Framangreint samræmist markmiðsákvæði frumvarpsins en að baki því búa sjónarmið um lögmæta almannahagsmuni, þ.m.t. menningarlega og tungumálalega fjölbreytni, eins og fram kemur í umfjöllun um 1. gr.

3.8. Sjónarmið um ráðstöfun menningarframlags til framleiðslu á innlendu efni á íslensku

Ákvæði 2. mgr. 13. gr. heimilar aðildarríkjum EES, samkvæmt orðanna hljóðan, að setja reglur er kveða á um fjárframlög fjölmiðlaveitna til framleiðslu á evrópsku efni eða kaupa á réttindum að evrópsku efni. Ekki kemur fram að fjárframlög renni til styrktar landsbundnum úthlutunarsjóðum til að styðja við innlenda kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð eða að fjárframlög úr landsbundnum úthlutunarsjóðum verði eyrnamerkt verkum á þjóðtöngu viðkomandi aðildarríkis, að hluta að í heild.

Engu að síður hefur verið staðfest í dómaframkvæmd að reglur Evrópuréttar um þjónustufrelsi standa því ekki í vegi að aðildarríkjum EES sé heimilt að setja strangari reglur en leiða af reglum Evrópuréttar, ef að baki þeim búa sjónarmið um lögmæta almannahagsmuni, til dæmis sjónarmið um menningarlega og tungumálalega fjölbreytni.

Slíkar reglur má þó eingöngu setja innan lögsögu viðkomandi ríkis.⁵ Um það má m.a. vísa dóms Evrópudómstólsins í máli nr. C-2022/07 frá 5. mars 2009 (*Uteca-dómurinn*) þar sem dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að vernd tungumálalegrar fjölbreytni geti réttlætt landsbundnar takmarkanir á þjónustufrelsi, svo lengi sem þær takmarkanir samræmist sjónarmiðum um meðalhóf.⁶

Þótt Uteca-dómurinn snerti skyldur sem lagðar eru á þjónustuveitendur innan lögsögu tiltekins aðildarríkis má vísa til sömu sjónarmiða og þar koma fram hvað varðar skyldur sem lagðar eru á þjónustuveitendur í lögsögu annarra EES-ríkja og lúta að því að styðja við framleiðslu á evrópskum verkum að teknu tilliti til meginreglna um meðalhóf og bann við mismunun. Ákvæði sem miða að því að styðja eingöngu við verk á þjóðtöngu aðildarríkis, má réttlæta á grundvelli verndar tungumálalegrar fjölbreytni, svo lengi sem slíkar reglur byggja á rökstuðningi og sjónarmiðum um meðalhóf.

Skilyrði um að menningarframlag renni til framleiðslu á innlendu efni sem að meginhluta (75%) er á íslensku byggir á 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar Evrópusambandsins um að tryggja nægilega fjárfestingu í evrópsku efni. Til að standa megi vörð um íslenska tungu er lykilatriði að framleiddar séu kvikmyndir og sjónvarpsþættir á íslensku og með íslenska skírskotun. Íslenskt efni er evrópskt efni og frumvarp þetta miðar að því að efla kvikmynda-, heimildamynda- og sjónvarpsþáttagerð á íslensku og með íslenska skírskotun. Framleiðsla kvikmynda, sjónvarpsþátta og heimildamynda kostar fjármuni, hvort sem markhópurinn er milljónasamfélag eða lítið málsvæði. Íslenskur fjölmiðlamarkaður er smár og takmarkast við heimili á Íslandi, sem eru um 150 þúsund talsins. Innlendar fjölmiðlaveitur framleiða árlega efni sem fjalla íslenskt samfélag með fjölbreyttum hætti. Erlendar streymisveitur gera það í minni mæli eða alls ekki og bera takmarkaðar skyldur gagnvart íslensku samfélagi samanborið við innlenda fjölmiðla, t.d. hvað varðar talsetningu og textun myndefnis á íslensku.

Skilyrði um að menningarframlag og úthlutanir úr nýjum styrktarflokkki Kvikmyndasjóðs, renni til verkefna sem eru að meginhluta á íslensku eða og hafa íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun, geta því talist réttlætanleg þar sem slík skilyrði eru til þess fallin að auka framboð á hljóð- og myndefni á íslensku og standa vörð um íslenska tungu og menningu. Skilyrðin byggja því á sjónarmiðum um lögmæta almannahagsmuni, sem eru menningarleg og tungumálaleg fjölbreytni.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1. Samræmi við stjórnarskrá

Ekki er talið að efni frumvarpsins gefi tilefni til sérstaks mats á samræmi þess við stjórnarskrá. Undirbúningur og gerð frumvarpsins tók mið af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum og einnig skuldbindingum á vettvangi OECD.

4.2. Samræmi við hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2010/13/EB

⁵ Dómur Evrópudómstólsins í máli nr. C-222/07, UTECA g. Administración General del Estado, EU:C:2009:124, frá 5. mars 2009. Sjá einnig dóm Evrópudómstólsins í máli nr. C-429/02, Bacardi France SAS g. Télévision Française 1 SA (TF1), Groupe Jean-Claude Darmon SA, Giro Sport SARL frá 13. júlí 2004 en þar komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að heilbrigðis- og lýðheilsusjónarmið réttlættu bann við auglýsingum á tóbaki og áfengi í Frakklandi og að ákvæði um þjónustufrelsi stæðu því ekki í vegi.

Um er að ræða innleiðingu á 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2018/1808/ESB, um breytingar á tilskipun 2010/13/EB. Tilskipunin var tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 9. desember 2022. Innleiðing 2. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar er valkvæð, þ.e. aðildarríkjum EES er heimilt en ekki skylt að innleiða ákvæðið. Ákvæði frumvarpsins þurfa þó að samræmast þeim kröfum sem gerðar eru í tilskipuninni, að teknu tilliti til sjónarmiða um lögmæta almannahagsmuni, þ.m.t. menningarlega og tungumálalega fjölbreytni. Í umfjöllun í kafla 3 í frumvarpi þessu og í umfjöllun um einstök ákvæði er nánar fjallað um þau rök sem búa að baki ákvæðum frumvarpsins, þ.m.t. sjónarmið um meðalhóf og sanngirni, bann við mismunun og undantekningar frá þeirri almennu afmörkun á gildissviði 2. mgr. 13. gr. sem fram kemur í hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins.

4.3. Skuldbindingar Íslands á vettvangi OECD

Hvað aðrar alþjóðlegar skuldbindingar varðar skal í fyrsta lagi nefna að á síðustu árum hefur verið unnið að því á vettvangi OECD að ná fram sameiginlegri lausn á því hvernig hægt sé að skattleggja alþjóðlega tæknirisa (stafræna hagkerfið) og er þeirri lausn ætlað að koma í veg fyrir að ríki heimsins taki upp, hvert og eitt, stafrænan þjónustuskatt (DST). Þar til vinna að sameiginlegri lausn liggur fyrir, hvort sem henni verður náð eða ekki, hafa flest ríki skuldbundið sig til að lögfesta ekki DST eða sambærilega skatta. Vaknað hafa spurningar um hvort menningarframlag, í skilningi 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar ESB, telst vera ein tegund af DST eða sambærilegur skattur.⁷ Dönsk stjórnvöld lýstu því sjónarmiði þegar lög um menningarframlag streymisveitna voru samþykkt á danska þinginu í desember 2023, að lögin væru ekki í andstöðu við samkomulag OECD um bann við nýjum DST og sambærilegum sköttum. Í greinargerð með danska lagafrumvarpinu var þó tekið fram að þetta væri ekki skýrt þar sem endanleg útfærsla á samkomulagi OECD liggja ekki fyrir.⁸ Netflix og Viaplay hafa lýst þeirri afstöðu að þau telji dönsku lögin um menningarframlag streymisveitna brjóti gegn OECD-samkomulaginu sem Danir hafa undirgengist. Enn fremur telja fyrirtækin að menningarframlagið sé andstætt alþjóðlegum skuldbindingum Dana sem leiði af tvísköttunarsamningum þeirra við önnur ríki.⁹

4.4. Tilkyningaskylda til alþjóðastofnana

Frumvarpið hefur að geyma tæknilegar reglur um fjarþjónustu, sem þýðir að tilkynna þarf framkvæmdastjórn Evrópusambandsins með nokkurra mánaða fyrirvara um fyrirhugaða lagasetningu og koma drögum að lagafrumvarpi samtímis á framfæri, sbr. ákvæði. laga nr. 57/2000 um skipti á upplýsingum um tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu en reglurnar

⁷ Í samkomulagi OECD og þáttakendaríkja má í grein 38 finna skilgreiningu á því hvað telst vera DST eða sambærilegur skattur. Í viðauka A við samkomulagið er að finna jákvæðan lista yfir DST sem eru í gildi á þeim tíma en listinn er þó ekki tæmandi. Gert er ráð fyrir að aðildarríkin að samkomulaginu ákveða hvort tiltekinn skattur eða gjald sé DST eða sambærilegur skattur og er fyrirkomulaginu lýst í viðauka H. Í greinargerð með samkomulaginu er að finna nánari útskýringar á samkomulaginu og einstökum ákvæðum þess.

⁸ Forslag til lov om visse medietjenesteudbyderes bidrag til fremme af dansk kultur (kulturbidragsloven).

Lagt fram á danska þinginu 3. nóvember 2023 og samþykkt 19. desember 2023.

Sótt af: https://www.ft.dk/samling/20231/lovforslag/170/20231_170_som_fremsat.htm

⁹ Sbr. umsagnir við danska frumvarpið, sbr. nmgr. 6.

eiga rætur að rekja til tilskipunar 83/189/EBE um tilhögun upplýsingaskipta vegna tæknilegra staðla og reglugerða.

Þegar um er að ræða tæknilegar reglur um fjarþjónustu er skylt að fresta formlegri setningu tæknilegra reglna um fjóra mánuði frá þeim degi sem tilkynnt var um fyrirhugaða setningu reglnanna til alþjóðastofnana. Ef stjórnvöld á EES-svæðinu setja tæknilegar reglur án þess að hafa tilkynnt um þær með þeim hætti sem að framan greinir og án þess að lögbundinn frestur hafi liðið teljast reglurnar vera ógildar og er þá ekki hægt að beita þeim. Gert er ráð fyrir að tilkynning íslenskra stjórnvalda um fyrirhugaða setningu laga um menningarframlag streymisveitna geti borist framkvæmdastjórn Evrópusambandsins vorið 2024.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins hefur fram til þessa verið haft samráð við Kvikmyndamiðstöð og fulltrúa nokkurra hagsmunaaðila á vettvangi sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu og fjölmiðlunar. Efni frumvarpsins snertir einkum starfsemi innlendra og erlendra streymisveitna með starfsemi á Íslandi, þ.e. fjölmiðlaveitna sem dreifa efni eftir pöntun til notenda hér á landi gegn áskriftargjaldi. Gera má ráð fyrir að áhrif frumvarpsins verði mest á streymisveitur sem fjárfesta lítið eða takmarkað í nýju, íslensku efni, t.d. erlendar streymisveitur á borð við Netflix, Viaplay, Amazon Prime og Disney+, en íslenskar streymisveitur, í eigu Sýnar hf. og Símans hf., eru líklegri til að uppfylla kröfur um beina fjárfestingu í innlendu hljóð- og myndefni á íslensku nú þegar. Þá er gert ráð fyrir auknum tekjum í Kvikmyndasjóð til hagsbóta fyrir framleiðendur innlendra kvikmynda, sjónvarpsþátta og heimildarmynda.

5.1. Sjónarmið hagaðila sem fram komu á fundum starfshóps veturinn 2023-2024

Frumvarpið byggir á skýrslu starfshóps um gjaldtöku á streymisveitur og tæknifyrirtæki sem afhent var menningar- og viðskiptaráðherra 27. febrúar 2024. Hópurinn skipaðu m.a. fulltrúi fjármálaráðuneytis og fulltrúi menningar- og viðskiptaráðuneytis. Við undirbúning skýrslunnar fundaði hópurinn með fulltrúum nokkurra hagsmunaaðila á vettvangi sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu og fjölmiðlunar.

Flestir þeirra sem fundað var með lýstu almennum stuðningi við upptöku menningarframlags, en skiptar skoðanir voru um útfærslu þess. Tveir aðilar lýstu sig alfarið á móti fyrirkomulaginu. Langflestir voru sammála um mikilvægi þess að tryggja að útfærsla menningarframlags yrði ekki íþyngjandi fyrir innlenda aðila, ef af yrði. Í því samhengi væri gríðarlega mikilvægt að gæta að því að afmarka vel hvaða efni teldist uppfylla skilyrði laganna við mat á umfangi framlaga á grundvelli fyrirkomulagsins. Þetta væri ekki síst mikilvægt til þess að tryggja að fyrirkomulagið hefði þau raunáhrif að styðja við innlenda framleiðslu. Hvað varðar tilhögun á framkvæmd fyrirkomulagsins voru flestir hagsmunaaðilar sammála um að best færi á að fela hana aðilum sem þegar sinntu hlutverki á grundvelli endurgreiðslufyrirkomulags vegna kvikmyndagerðar og að sá rammi sem hefði mótast í því samhengi væri heppilegur til þess að nýta í tengslum við menningarframlag í íslensku samhengi.

5.2. Sjónarmið innlendra hagaðila sem fram komu vorið 2023

Frumvarp til innleiðingar á hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2018/1808/ESB var lagt fram á 154. löggjafarþingi 2023–2024, þann 4. desember 2023 og samþykkt á Alþingi 12 mars 2024. Frumvarpið hafði áður verið lagt fram á 151. og 153. löggjafarþingi án þess að hljóta afgreiðslu. Í umsögnum Sýnar og SÍK, Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda, vorið

2023, var lýst yfir vonbrigðum með að svo virtist sem ekki stæði til að innleiða ákvæði 2. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar um menningarframlag streymisveitna.

Í umsögn Sýnar, dags. 17. maí 2023, kom fram að Sýn hefði á undanförunum árum sent bæði ráðuneyti og Alþingi umsagnir um frumvörp eða áform um lagasetningu. Í öllum þeim umsögnum hefði verið óskað eftir jafnari samkeppnisstöðu einkarekinna miðla, annars vegar gagnvart Ríkisútvarpinu og hins vegar gagnvart erlendum samfélagsmiðlum og streymisveitum. Fram kom að Sýn teldi með nokkrum ólíkindum, miðað við forsögu máls, að frumvarpið sem lagt var fram vorið 2023 hefði ekki að geyma ákvæði um gjaldtöku og/eða fjárfestingakvöð á erlendar streymisveitur. Fram kom í umsögn Sýnar að slík ívilnandi ákvæði fyrir innlendar fjölmiðlaveitur væru fullheimil, sbr. 2. og 3. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar.

Í umsögn SÍK, Sambands íslenskra kvikmyndagerðarmanna, dags. 11. maí 2023, var áhersla lögð á knýjandi þörf fyrir setningu lagaheimildar um gjaldtöku á erlendar streymisveitur líkt og tilskipun ESB 2018/1808 heimilaði. Fram kom að SÍK teldi gjaldtöku á erlendar streymisveitur mikilvægt skref til að tryggja tilvist sjálfstæðra framleiðenda sem stuðli að eflingu íslenskrar sjónvarps- og kvikmyndagerðar. Taldi SÍK að skilyrði um beina fjárfestingu erlendra streymisveitna í framleiðslu íslensk efnis væri æskilegt fyrirkomulag og eftir atvikum, ef streymisveita fjárfesti ekki fyrir tiltekna viðmiðunarfjárhæð, yrði gerð krafa um framlag í Kvikmyndasjóð. SÍK lagði áherslu á mikilvægi þess að tryggt yrði að framlög rynnu í Kvikmyndasjóð, enda hefði SÍK löngum kallað eftir auknu fjármagni og fyrirsjáanleika í stuðningsumhverfi kvikmyndaiðnaðar. Í því samhengi áréttaði SÍK í umsögn sinni að ákvarðanataka framleiðenda byggði á fjárfestingu í verkefnum sem tækju mið af opinberum vilyrðum og áætlunum.

Að auki benti SÍK á að í kvikmyndastefnu stjórnvalda til ársins 2030 væri kveðið á um eflingu íslenskrar menningar, tungu og samfélags. Að mati SÍK væri krafa um gjaldheimtu á erlendar streymisveitur mikilvægur þáttur í því að tryggja sjálfstæða framleiðslu á íslensku sjónvarpsefni og kvikmyndum. Hvatti SÍK stjórnvöld því til þess að hefja samtal við hagaðila innan greinarinnar vegna málsins og tryggja þannig skilvirkari niðurstöður fyrir framlagningu frumvarps.

5.3. Sjónarmið innlendra og erlendra hagaðila sem fram komu í mars 2024

Menningar- og viðskiptaráðuneytið birti þann 6. mars 2024 drög að þingsályktun um fjölmiðlastefnu og aðgerðaáætlun í málefnum fjölmiðla 2024-2030 í samráðsgátt stjórnvalda. Á meðal aðgerða í aðgerðaáætlun var aðgerð 1.f. sem miðar að því að alþjóðlegar og innlendar fjölmiðlaveitur fjárfesti í innlendu efni eða greiði menningarframlag sem styðji við framleiðslu á innlendu efni á íslensku. Opið var fyrir umsagnir til 20. mars 2024 og bárust fjórtán umsagnir í gáttina fyrir þann tíma. Voru umsagnaraðilar almennt sammála um að rétt væri að gera auknar kröfur um fjárframlög alþjóðlegra streymisveitna og tæknirisa til íslensks samfélags. Tveir umsagnaraðilar fjölluðu sérstaklega um aðgerð 1.f., um menningarframlag streymisveitna.

1. Í umsögn Samtaka iðnaðarins (SI) og Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda (SÍK) er því fagnað að lögfesta eigi kröfu um fjárfestingu alþjóðlegra og innlendra fjölmiðlaveitna í innlendu efni á íslensku. Mikilvægt sé tryggja að framlög renni í Kvikmyndasjóð með það að markmiði að efla íslenska sjónvarps- og kvikmyndagerð og að Kvikmyndamiðstöð (KMÍ) hafi umsjón með greiðslum. Fram kemur í umsögn SI og SÍK að koma þurfi til móts við innlendar streymisveitur til að útfærslan verði ekki íþyngjandi fyrir innlenda aðila.

2. Í umsögn Motion Pictures Association, sem gætir m.a. hagsmuna Netflix Studios, og Walt Disney Studios Pictures, er áhyggjum lýst af því að nýtt menningarframlag geti falið í sér nýja aðgangshindrun og skerðingu á þjónustufrelsi, sem hafa muni neikvæð áhrif á þróun og samkeppni á markaði fyrir hljóð- og myndmiðla á Íslandi. Fram kemur ánægja með núverandi kerfi um endurgreiðslur til kvikmyndagerðar og lögð er áhersla á að fyrirhuguð lagasetning og ákvörðun um menningarframlag verði að taka mið af sjónarmiðum hljóð- og myndmiðlunartilskipunar ESB um meðalhóf og bann við mismunun. Vakin er athygli á því að allar fjölmiðlaveitur sem greiði menningarframlag í úthlutunarsjóð verði að eiga þess kost að sækja um styrk úr sama sjóði. Gerðar eru athugasemdir við að tillögur um mögulegt hlutfall menningarframlags af áskriftartekjum séu ekki nægilega rökstuddar. Bent er á að gera þurfi ráð fyrir sveigjanleika og tilteknum undantekningum frá greiðslum menningarframlags vegna lágrar veltu og fárra notenda, líkt og fram komi í tilskipuninni. Gerðar eru athugasemdir við að menningarframlag streymisveitna eigi að renna til framleiðslu á innlendu myndefni á íslensku, sem umsagnaraðili telur andstætt 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar ESB. Telur umsagnaraðili að verði þessu ekki breytt í „framleiðslu á evrópsku efni“ verði að skilgreina efni sem gjaldgengt er til beinnar fjárfestingar með víðum hætti og innifela hvers kyns samframleiðslu og öflun réttinda, óháð undirflokkum myndefnis. Að mati umsagnaraðila ætti fjárfesting í t.d. raunveruleikaþáttum, skemmtiefni og leiknu efni að teljast fjárfesting í innlendu efni. Jafnframt beri að fella undir skilgreininguna annars konar fjárfestingar eins og kostnað við markaðssetningu, starfsþjálfun, uppbyggingu innviða og staðfæringu efnis. Aukinheldur ættu framlög úr kvikmyndasjóði að styðja við allar tegundir kvikmynda og sjónvarpsefnis. Með hliðsjón af sjónarmiðum um meðalhóf og sanngirni ætti stofn til útreiknings menningarframlags þó ekki að miðast við allar tegundir efnis. Þá telur umsagnaraðili að fjárfrelag ætti að byggjast á nettó tekjum; tekjum að frádragnum kostnaði og að gera verði ráð fyrir því að starfsemi skili ekki hagnaði á hverju ári.

Í umsögn Motion Pictures Association er einnig vakin athygli á því að of mikill stuðningur við staðbundna efnisframleiðslu kunni að leiða til skorts á sérhæfðu starfsfólki og hækkunar á framleiðslukostnaði evrópskra framleiðenda. Þegar við bætist auknar fjárhagslegar skuldbindingar geti það mögulega orðið til þess að einungis færri og stærri fyrirtæki verði í stakk búin til að taka á sig þann aukna kostnað.

Loks kemur fram í umsögn Motion Pictures Association að gera verði ráð fyrir aðlögunartíma frá því að nýjar reglur taka gildi, veita streymisveitum heimild til að dreifa kostnaði við beina fjárfestingu á nokkur ár og veita fyrirtækjasamstæðum heimild til að skila sameiginlega upplýsingum um beinar fjárfestingar.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Fjárhagsleg áhrif

Áætlað er að frumvarpið muni skila tekjum í Kvikmyndasjóð. Samkvæmt upplýsingum í skýrslu starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra, um gjaldtöku á streymisveitur og tæknifyrirtæki, voru tekjur af innlendum streymis- og sjónvarpsáskriftum um 5,1 milljarðar

kr. árið 2023 og um 4,5 milljarðar kr. árið 2022.¹⁰ Tekjur af erlendum streymis og sjónvarpsáskriftum námu 5,3 milljörðum kr. árið 2023 og 4,6 milljörðum kr. árið 2022. Miðað við tölur síðasta árs gæti framlagið í heild numið um 313–730 m.kr. miðað við 3–7% hlutfall með miðgildi 520 m.kr. miðað við 5% hlutfall.

Ef gengið er út frá því að innlendar streymisveitur fjárfesti nú þegar í framleiðslu á innlendu efni, umfram fjárhæð menningarframlagsins, og að erlendar streymisveitur geri það ekki, væri réttari nálgun að miða aðeins við tekjur erlendra streymisveitna sem viðbót frá því sem nú er. Í skýrslu starfshópsins segir að sé miðað við 5,3 milljarða tekjur þá væri framlagið um 160-370 m.kr. miðað við 3–7% hlutfall og miðgildi 265 m.kr. miðað við 5% framlag.

Gera má ráð fyrir kostnaði samfara gjaldtökunni. Áætlað er að vinna við umsýslu hjá starfsmönnum ríkisins samsvari að lágmarki hálfu stöðugildi á ári, þ.e. yfirferð umsókna, samskipti og vinna við úthlutun, og gæti beinn kostnaður vegna þessa numið 5–8 m.kr. Gert er ráð fyrir að tekjur vegna laganna verði umfram þau útgjöld sem af þeim hljótaskast.

Þá má gera ráð fyrir að kostnaður falli á streymisveitur við að uppfylla upplýsingagjöf við gjaldtökuna. Reynt verður eftir fremsta megni að halda reglubyrði í lágmarki og þar með kostnaði við reglufylgni. Kostnaður innlendra aðila ætti þó að vera takmarkaður þar sem þeir sinna nú þegar skýrslugjöf til fjölmiðlanefndar árlega á grundvelli lagaskyldu í lögum um fjölmiðla nr. 38/2011, sbr. 23. gr., sbr. einnig 5. tölul. 1. mgr. 62. gr. g.

6.2. Áhrif á sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu

Frumvarpið er til þess fallið að hafa jákvæð fjárhagsáhrif á Kvikmyndasjóð. Samkvæmt frumvarpinu verður innlendum og erlendum streymisveitum með starfsemi á Íslandi, skylt að greiða menningarframlag í formi beinnar fjárfestingar í nýju, innlendu hljóð- og myndefni á íslensku eða í formi fjárframlags sem renni í Kvikmyndasjóð. Framlagi streymisveitna í sjóðinn verður varið til þess að styðja við framleiðslu á kvikmyndum, sjónvarpsþáttaröðum eða heimildamyndum sem eru á íslensku eða hafa aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun.

Þess má vænta að áhrif frumvarpsins verði þau að auknu fé verði varið til innlendar sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu og öflun réttinda að íslensku hljóð- og myndefni og að framboð á innlendu fjölmiðlaefni aukist að sama skapi en það er mikilvæg forsenda þess að unnt sé að standa vörð um íslenska tungu á litlu málsvæði. Aukin fjárfesting í framleiðslu á innlendu efni kann einnig að leiða til fleiri atvinnutækifæra fagfólks sem starfar við sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu hér á landi. Um leið ber að hafa í huga að fleiri atvinnutækifæri fagfólks hér á landi kunna að einhverju leyti að hafa neikvæð áhrif á framleiðslukostnað innlendra framleiðenda á innlendu efni, með sama hætti og endurgreiðslukerfið, og að erfitt eða kostnaðarsamt geti reynst fyrir innlenda framleiðendur að fá fagfólk til framleiðslunnar. Meta þarf árangur af framkvæmd laganna með m.a. þetta í huga.

Frumvarpið er liður í því að jafna samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum streymisveitum en alþjóðlegar streymisveitur með starfsemi á Íslandi hafa hingað til borið takmarkaðar skyldur gagnvart íslensku samfélagi.

¹⁰ Byggt á upplýsingum um VSK skylda veltu. Tölur fyrir 2023 eru að hluta áætlaðar þar sem upplýsingar fyrir tvö síðustu VSK tímabilin lágu ekki fyrir. Ekki var hægt að sundurgreina upplýsingarnar að fullu niður á hverja þjónustu og er því óvissa um hver heildarveltan af streymisþjónustu. Til að minnka líkur á að tölurnar séu ofáætlaðar eru þær lækkaðar um 10%.

Taki lögin ekki gildi verður minna fjármagni varið til innlendrar kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerðar en ella, þar sem ekki kemur til framlags frá streymisveitum sem velja að greiða fjárframlag í Kvikmyndasjóð.

6.3. Áhrif á neytendur

Gjaldtakan gæti haft áhrif á verð til neytenda, að svo miklu leyti sem samkeppnisskilyrði eru þannig að streymisveitur geti velt kostnaðinum yfir á þá. Hér skiptir máli hversu hátt framlagið kemur til með að vera en því hærra sem það er þeim mun líklegra er að því verði að hluta eða öllu leyti velt yfir í verð til neytenda. Hafa ber í huga að framlagið er reiknað af heildartekjum (brúttótekjum) og tekur þannig ekki tillit til kostnaðar við framleiðslu. Framlagið kemur sér þannig sérstaklega illa í þeim aðstæðum þegar streymisveita er í taprekstri.

Við gerð frumvarpsins var horft til þess að reglusetning kunni að dragi úr áhuga nýrra erlendra aðila til að koma inn á markaðinn að einhverju leyti. Hins vegar eru sambærilegar reglur í gildi eða í mótnu víða í Evrópu, m.a. í norrænum ríkjum, og því ekki um óeðlilega aðgangshindrun að ræða. Þá eru erlendar streymisveitur sem bjóða upp á áskriftarþjónustu á íslenskum markaði almennt fjárhagslega burðug fyrirtæki og krafa um menningarframlag ekki líkleg til að hafa úrslitaáhrif á ákvörðun þeirra um að beina starfsemi sinni á þann markað. Gert er ráð fyrir að fram fari mat á framkvæmd og áhrifum laganna þremur árum eftir gildistöku þeirra.

Ekki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á einstaklinga eftir kyni og muni því hvorki hafa áhrif á jafnrétti né stöðu kynjanna. Þá er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á persónuvernd.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er markmiðum frumvarpsins lýst. Markmið þess er að efla íslenska menningu og íslenska tungu með því að hvetja til framleiðslu og auka stuðning við framleiðslu kvikmynda, sjónvarpsþátta og heimildamynda, sem eru á íslensku eða hafa aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun.

Að baki ákvæðinu búa sjónarmið um lögmæta almannahagsmuni, sem er menningarleg og tungumálaleg fjölbreytni. Aukinn stuðningur við framleiðslu á kvikmyndum, sjónvarpsþáttaröðum og heimildamyndum, sem eru á íslensku eða hafa aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun, er mikilvæg forsenda þess að unnt sé að standa vörð um íslenska tungu á litlu málsvæði.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er landfræðilegt og efnislegt gildissvið frumvarpsins afmarkað. Í 1. mgr. kemur fram að gildissviðið taki til streymisveitna sem miðla myndefni eftir pöntun og hafa staðfestu í íslenskri lögsögu. Með hugtakinu streymisveita er átt við fjölmiðlaveitur þar sem notendur geta nálgast myndefni sem miðlað er eftir pöntun (ólínulega myndmiðlun). Af því leiðir að gildissvið laganna tekur til fjölmiðlaveitna sem miðla efni eftir pöntun en ekki fjölmiðlaveitna sem miðla línulegri sjónvarpsdagskrá. Íslenska ríkið hefur lögsögu yfir þeim fjölmiðlaveitum sem miðla myndefni og hafa staðfestu á Íslandi, sbr. 4. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

Í 2. mgr. kemur fram að lögin gildi einnig um streymisveitur sem miðla myndefni eftir pöntun, beina þjónustu sinni til almennings hér á landi en eru með staðfestu í lögsögu annars ríkis innan EES. Er framangreint í samræmi við gildissvið 2. mgr. 13. gr. tilskipunar 2010/13/ESB sem er undantekning frá „meginreglunni um upprunaríki“, þ.e. þeirri meginreglu hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar að fjölmiðlaveitur sem miðla efni yfir landamæri á EES-svæðinu þurfi einungis að hlíta lögum og reglum í einu staðfesturíki en ekki mörgum ólíkum ríkjum innan EES.

Um rök sem búa að baki því að undanskilja gildissviði laganna fjölmiðlaveitur sem miðla línulegri sjónvarpsdagskrá (e. broadcasters) vísast til 37. liðar formálsorða hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2018/1808/ESB. Þar kemur fram að um þessar mundir fjárfesti fjölmiðlaveitur sem miðla línulegri sjónvarpsdagskrá meira í evrópskum hljóð- og myndmiðlunarverkum en fjölmiðlaveitur sem veiti hljóð- og myndmiðlunarþjónustu eftir pöntun (e. on demand audiovisual media services). Í 37. lið formálsorðanna segir jafnframt að ákveði aðildarríki, sem þjónustu er beint til, að leggja fjárskuldbindingar á fjölmiðil sem heyrir undir lögsögu annars aðildarríkis ætti að taka tillit til beinna framlaga þess fjölmiðils til framleiðslu og kaupa á réttindum að evrópsku efni, einkum samframleiðslu, og taka tilhlýðilegt tillit til meðalhófsreglunnar.

Hér á landi hafa einkareknir fjölmiðlar, sem miðla línulegri sjónvarpsdagskrá og eru í íslensku lögsögu, framleitt eða tekið þátt í samframleiðslu á íslensku, leiknu sjónvarpsefni árlega, þrátt fyrir að markaður íslenskra fjölmiðla sé smár og takmarkist við heimili á Íslandi, sem eru um 150 þúsund talsins. Þannig leggja einkareknir íslenskir fjölmiðlar, sem miðla línulegri sjónvarpsdagskrá, sitt af mörkum til framleiðslu á innlendu sjónvarpsefni og stuðla að því að efla íslenska menningu og tungumál. Einkareknir fjölmiðlar, sem miðla línulegri dagskrá og eru í íslensku lögsögu, kaupa jafnframt sýningarréttindi að íslensku og öðru evrópsku efni. Stafar það meðal annars af því að meiri kröfur eru gerðar um hlutfall íslensks og annars evrópsks efnis í línulegri sjónvarpsdagskrá en ólínulegri, samkvæmt lögum um fjölmiðla nr. 38/2011. Í lögunum er kveðið á um að fjölmiðlaveita sem miðlar myndefni í línulegri dagskrá skuli kosta kapps um að meirihluta útsendingartíma sé varið í íslenskt dagskrárefni og annað dagskrárefni frá Evrópu. Til samanburðar eru eingöngu eru gerðar kröfur um 30% hlutfall íslensks og annars evrópsks efnis á streymisveitum þar sem efni er miðlað er eftir pöntun. Með vísan til framangreinds, sbr. 37. lið aðfararorða hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar, og sjónarmiða um lögmæta almannahagsmuni, þ.m.t. menningarlega og tungumálalega fjölbreytni, er það talið samræmast sjónarmiðum um meðalhóf að taka tillit til beinna framlaga fjölmiðla sem miðla myndefni í línulegri sjónvarpsdagskrá, til framleiðslu á íslensku myndefni, og undanskilja þá gildissviði laga þessara.

Gerðar eru undantekningar frá þeirri afmörkun á gildissviði laganna sem fram kemur í 1. og 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Í fyrsta lagi kemur fram í 3. mgr. að lögin gildi ekki um streymisveitur með litla veltu eða fáa notendur samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur. Um er að ræða undanþágu sem gerð er á grundvelli samsvarandi undanþáguákvæðis í 6. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2010/13/EB, sbr. breytingar sem gerðar voru með tilskipun 2018/1808/ESB. Heimilt verður að setja í reglugerð nánari fyriræmi um m.a. framkvæmd 3. mgr. en það er talið nauðsynlegt til nánari útfærslu á því hvort miðað sé við lága veltu eða fáa áhorfendur. Um nánari útfærslu vísast einnig til skýringa við nýja 33. gr. a í lögum um fjölmiðla í lögum um breytingu á lögum um fjölmiðla sem samþykkt voru á Alþingi 12. mars 2024.

Í 4. mgr. segir að lögin gildi eingöngu um streymisveitur sem bjóða upp á kvikmyndir, leikna sjónvarpsþætti og heimildamyndir. Ákvæðið er í samræmi við markmið frumvarpsins sem er að styrkja framleiðslu á íslenskum kvikmyndum, viðamiklum sjónvarpsþáttaröðum og heimildamyndum. Ekki er talið í samræmi við markmið laganna eða sanngirnisjónarmið að gera þær kröfur til streymisveitna sem bjóða eingöngu upp annars konar efni, t.d. beinar útsendingar frá íþróttakappleikjum eða trúarlegt efni, að þær fjárfesti í leiknum kvikmyndum, leiknum sjónvarpsþáttum eða heimildamyndum.

Í 5. mgr. kemur fram að lögin gildi ekki um Ríkisútvarpið ohf. eða aðra fjölmiðla sem heyra undir lög um almannajónustufjölmiðla í því EES-ríki þar sem þeir hafa staðfestu. Um rök sem búa að baki ákvæðinu vísast til þess að ríkari kröfur eru gerðar til starfsemi almannajónustufjölmiðla en til einkarekinna fjölmiðla. Á það við um Ríkisútvarpið og aðra sambærilega fjölmiðla sem heyra undir lög um almannajónustufjölmiðla í öðrum EES-ríkjum. Skyldur Ríkisútvarpsins (RÚV) eru skilgreindar í lögum um Ríkisútvarpið og í þjónustusamningi sem ráðherra gerir við Ríkisútvarpið, á grundvelli laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu. Má þar nefna skyldur sem snúa að þátttöku Ríkisútvarpsins í íslenskri kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð, m.a. með kaupum á leiknu, íslensku efni af sjálfstæðum framleiðendum. til að efla kvikmyndagerð í landinu og auka framboð og gæði á leiknu íslensku sjónvarpsefni. Samkvæmt gildandi þjónustusamningi ráðherra og Ríkisútvarpsins er Ríkisútvarpinu skylt að styrkja og efla sjálfstæða sjónvarpsþátta-, kvikmynda- og heimildarmyndagerð með því að gerast kaupandi eða meðframleiðandi að slíku efni frá sjálfstæðum framleiðendum, líkt og rakið er í greinargerð með frumvarpi þessu.

Í 6. mgr. er tekið fram að frumvarpið gildi ekki um mynddeilipjónustur eða mynddeiliveitur, enda miðli þær ekki efni sem lýtur ritstjórn. Af athugasemdum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins við sambærileg lagafrumvörp stjórnvalda í nágrannríkjum Íslands á síðustu mánuðum má ráða að taka þurfi fram hvort gildissviði laga um menningarframlag sé ætlað að taka til mynddeiliveitna (e. video sharing platforms). Með ákvæðinu eru tekin af öll tvímæli hvað það varðar.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er að finna skilgreiningar helstu hugtaka sem sérstaka þýðingu hafa samkvæmt lögnum.

Hugtakið *streymisveita* hefur þýðingu vegna afmörkunar á gildissviði frumvarpsins. Lagt er til að hugtakið streymisveita í skilningi frumvarpsins verði skilgreint sem fjölmiðlaveita sem lýtur ritstjórn og þar sem notendur geta nálgast myndefni sem miðlað er eftir pöntun, þegar þeim hentar, og halað efninu niður eða streymt því á netinu.

Lagt er til að *menningarframlag* í skilningi frumvarpsins verði skilgreint sem fjárframlag til Kvikmyndasjóðs eða bein fjárfesting í framleiðslu á innlendu efni.

Lagt er til að hugtakið *bein fjárfesting* í skilningi frumvarpsins verði skilgreint sem fjárfesting í framleiðslu, samframleiðslu og sýningarréttindum eða samsvarandi í íslenskum og öðrum evrópskum kvikmyndum, sjónvarpsþáttaröðum og heimildamyndum á íslensku. Lagt er til að fjárfesting í sýningarréttindum eldri en þriggja ára teljist ekki til beinnar fjárfestingar í skilningi frumvarpsins.

Lagt er til að hugtakið *innlent efni* í skilningi frumvarpsins verði skilgreint sem nýjar evrópskar kvikmyndir, sjónvarpsþættir eða heimildamyndir sem hafa íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun, þar sem a.m.k. 75% efnis er á íslensku og efni uppfyllir þar að auki a.m.k. aðra af eftirfarandi kröfum:

- a) 50% eða hærra hlutfall framleiðslukostnaðar er greitt á Íslandi
- b) 50% eða hærra hlutfall af upptökum efnis fer fram á Íslandi.

Hlutfallsleg viðmið ákvæðisins, þ.m.t. um að 75% efnis verði að vera á íslensku og að efni þurfi að hafa íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun, byggja á sjónarmiðum um menningarlega og tungumálalega fjölbreytni, sbr. markmið 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar ESB um að tryggja nægilega fjárfestingu í evrópsku efni en íslenskt efni er evrópskt efni. Um frekari rökstuðning vísast til nánari umfjöllunar í kafla 3.8. í greinargerð með frumvarpi þessu.

Hugtakið *myndmiðlun eftir pöntun* (ólínuleg myndmiðlun) hefur þýðingu vegna afmörkunar á gildissviði frumvarpsins, sbr. skilgreiningu á hugtakinu streymisveita, en með því er átt við þjónustu sem fjölmiðlaveita býður, án tillits til þess viðtækis sem er notað til móttöku efnisins, og án tillits til þess hvort greiða þurfi fyrir efnið, þannig að notandi getur horft á dagskrárliði í heild eða að hluta þegar hann svo kys og að sérstakri beiðni hans á grundvelli efnisskrár fjölmiðlaveitu, sbr. skilgreiningu hugtaksins í 30. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

Hugtakið *ritstjórn* hefur þýðingu vegna afmörkunar á gildissviði frumvarpsins. Eins og fram kemur í 2. gr. frumvarpsins tekur gildissvið þess til streymisveitna sem lúta ritstjórn. Af því leiðir að gildissviðið tekur ekki til mynddeilipjónusta (e. video sharing platforms). Eitt af því sem greinir fjölmiðla og mynddeilipjónustur að er að efni fjölmiðla lýtur ritstjórn en á mynddeilipjónustum hlaða notendur efninu beint upp á viðkomandi netvettvang, án aðkomu ritstjórnar. Ritstjórn felur í sér val og skipan þess efnis sem miðlað er, sbr. skilgreiningu hugtaksins í 1. mgr. 2. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

Þá er um skilgreiningu á hugtökunum *fjölmiðill*, *fjölmiðlaveita*, *mynddeiliveita* og *mynddeilipjónusta* vísað í hugtakaskýringar 1. mgr. 2. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011, sbr. lög um breytingar á lögum um fjölmiðla, sem samþykkt voru á Alþingi 12. mars 2024, en afmörkun á framangreindum hugtökum hefur þýðingu vegna afmörkunar á gildissviði laganna, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er lagt til að kveðið verði á um nýja skyldu innlendra og erlendra streymisveitna, sem beina þjónustu sinni að almenningi hér á landi, til að greiða árlegt menningarframlag af starfseminni á Íslandi. Menningarframlag er fjárframlag sem rennur til framleiðslu á kvikmyndum, sjónvarpsþáttaröðum og heimildamyndum sem eru á íslensku eða hafa aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun.

Lagt er til skylda streymisveitu til greiðslu menningarframlags feli í sér tvo kosti.

1) skyldu til að greiða fjárframlag til Kvikmyndasjóðs, sem nemi að hámarki 5% af áskriftartekjum af starfsemi streymisveitunnar á Íslandi á ársgrundvelli. Hlutfall fjárframlags í Kvikmyndasjóð lækki í samræmi við umfang beinna fjárfestinga í framleiðslu á innlendu efni, og fjárframlag í Kvikmyndasjóð falli niður þegar beinar fjárfestingar í framleiðslu á innlendu efni nemi 5% af áskriftartekjum af starfsemi streymisveitunnar á Íslandi á ársgrundvelli.

2) skyldu til að fjárfesta með beinum hætti í framleiðslu í innlendu efni, í skilningi laganna, fyrir 5% af áskriftartekjum af starfsemi streymisveitunnar á Íslandi á ársgrundvelli. Heimilt verður að skipta kostnaði við beina fjárfestingu, dreifa meðaltalskostnaði á þriggja ára tímabil og uppfylla skilyrðin þannig öll þrjú árin.

Lagt er til að hlutfall fjárframlags í Kvikmyndasjóð lækki í samræmi við umfang beinna fjárfestinga í framleiðslu á innlendu efni og að skylda til greiðslu fjárframlags í Kvikmyndasjóð falli niður þegar beinar fjárfestingar í framleiðslu á innlendu efni ná því marki að nema 5% af áskriftartekjum af starfsemi streymisveitunnar á Íslandi á ársgrundvelli. Heimilt verði að dreifa kostnaði við beina fjárfestingu í innlendu efni á þriggja ára tímabil, að því tilskildu að meðaltalsfjárfesting á ári nemi 5% af stofni til útreiknings menningarframlags öll þrjú árin.

Áréttað er í 37. lið formálsorða tilskipunar ESB 2018/1808 að aðildarríkjum sé heimilt að ákveða hversu há fjárframlög fjölmiðlaveitur innan lögsögu þeirra skuli greiða, í samræmi við stefnu sína í menningarmálum og með fyrirvara um að það samrýmist reglum um ríkisaðstoð. Lagt er til að viðmið fjárhæðar vegna beinnar fjárfestingar eða fjárframlags í Kvikmyndasjóð verði 5% af heildartekjum streymisveitna af sölu áskrifta að myndmiðlun eftir pöntun hér á landi á ársgrundvelli. Er framangreint hlutfall talið til þess fallið að samræmast sjónarmiðum um meðalhóf og ná því markmiði sem að er stefnt, án þess að fela í sér of þyngjandi skyldur.

Lagt er til að stofn til útreiknings menningarframlags verði heildartekjur (brúttótekjur) streymisveitu af sölu áskrifta að myndmiðlun eftir pöntun (ólínulegri myndmiðlun) til almennings á Íslandi. Undanskildar verði áskriftartekjur af streymisveitum sem eingöngu miðla íþróttaefni og fréttum, áskriftartekjur af línulegri dagskrá sem gerð er aðgengileg í myndmiðlun eftir pöntun og tekjur af erlendu endurvarpi.

Lagt er til að fjölmiðlanefnd geti, að beiðni streymisveitu, veitt undanþágu frá skyldu til greiðslu menningarframlags, þegar eðli eða innihald þjónustunnar gefur til kynna að skyldan sé óframkvæmanleg eða óraunhæf.

Loks er lagt til, í samræmi við 3. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2018/1808/ESB, að ef streymisveitu, með staðfestu í íslenskri lögsögu, er gert að greiða sambærilegt menningarframlag í öðru aðildarríki EES, sem hún beinir þjónustu sinni til, skuli taka tillit til þess. að hluta eða að öllu leyti, við ákvörðun um menningarframlag viðkomandi streymisveitu.

Um 5. gr.

Í 5. gr. er mælt fyrir um ráðstöfun menningarframlags. Lagt er til að menningarframlag þeirra streymisveitna sem velja að greiða fjárframlag í Kvikmyndasjóð, að frádregnum kostnaði við umsýslu, renni í tiltekinn styrkjaflokk sjóðsins sem hafi að markmiði að styðja við framleiðslu hljóð- og myndefnis á íslensku, einkum íslenskum, og öðrum evrópskum, kvikmyndum, sjónvarpsþáttaröðum og heimildamyndum.

Jafnframt er lagt til að allar streymisveitur, sem greiða í sjóðinn á grundvelli laganna, eigi þess kost að sækja um úthlutun fjármuna úr tilteknum styrkjaflokki Kvikmyndasjóðs, án mismununar. Í þeim tilgangi verði ráðherra heimilt að setja með reglugerð nánari ákvæði um úthlutun úr Kvikmyndasjóði.

Fyrirmæli ákvæðisins eru í samræmi við 36. lið formálsorða hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2018/1808/ESB, þar sem fram kemur að „fjölmiðlaveitur, sem er gert að leggja af mörkum til kvikmyndafrámögnunarkerfa í því aðildarríki sem þær beina þjónustu sinni til, ættu að geta notið góðs af þeirri aðstoð sem fjölmiðlaveitum stendur til boða innan ramma viðkomandi kvikmyndafrámögnunarkerfa, án mismununar, jafnvel þótt þær hafi ekki staðfestu í því aðildarríki.“ Af framangreindu má ráða að streymisveitur sem greiða menningarframlag í formi fjárframlags í Kvikmyndasjóð eiga að geta notið góðs af úthlutun úr sjóðnum, án mismununar. Eigi það jafnt við um streymisveitur með staðfestu í íslenskri

lögsögu og streymisveitur með staðfestu í lögsögu annars EES-ríkis. Af framangreindu leiðir að gera þarf viðhlítandi breytingar á gildandi reglugerð um Kvikmyndasjóð nr. 229/2003, líkt og rakið er í skýringum í greinargerð með frumvarpi þessu, sem miði að því að innlendum og erlendum streymisveitum, sem greiða í tiltekinn styrktarflokk Kvikmyndasjóðs á grundvelli frumvarpsins, verði heimilt að sækja um úthlutun fjármuna úr sama styrktarflokki sjóðsins, með fyrirvara um að slík úthlutun samræmist reglum um ríkisstyrki.

Skilyrði um að fjárframlög streymisveitna skuli renna til styrktar tilteknum styrktarflokki Kvikmyndasjóðs, og að verkefni sem hljóta styrk úr honum skuli að meginhluta (75%) vera á íslensku og hafa aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun, geta talist réttlætunleg þar sem slík skilyrði eru til þess fallin að auka framboð á hljóð- og myndefni á íslensku og standa vörð um íslenska tungu, líkt og rakið er nánar í greinargerð. Skilyrðin byggja á sjónarmiðum um lögmæta almannahagsmuni, sem í þessu tilfelli eru menningarleg og tungumálaleg fjölbreytni.

Um 6. gr.

Í 6. gr. eru fyrst og fremst fyrirmæli um skráningu og tilkynningaskyldu streymisveitna, annars vegar skráningarskyldu streymisveitna með staðfestu í íslensku lögsögu og hins vegar tilkynningaskyldu streymisveitna sem beina þjónustu sinni til almennings hér á landi en eru með staðfestu í lögsögu annars ríkis innan EES.

Í 1. mgr. er fjallað um skráningarskyldu streymisveitna sem miðla efni eftir pöntun og eru í íslensku lögsögu. Gert er ráð fyrir að streymisveitur í íslensku lögsögu hafi þegar gætt að skráningarskyldu sinni á grundvelli gildandi 14. eða 17. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 og að ákvæðið hafi því ekki í för með sér auknar kröfur til þeirra.

Í 2. mgr. er fjallað um tilkynningaskylda streymisveitna sem miðla myndefni eftir pöntun, beina þjónustu sinni til almennings hér á landi en eru með staðfestu í lögsögu annars ríkis innan EES. Tilkynningaskylda erlendra streymisveitna, með starfsemi á innlendum fjölmiðlamarkaði, til fjölmiðlanefndar er ný af nálinni. Erlendum streymisveitum með starfsemi á íslenskum markaði hefur þó borið að tilkynna starfsemi sína til Ríkisskattstjóra á grundvelli laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988. Samkvæmt 5. mgr. 35. gr. þeirra laga ber atvinnufyrirtækjum með heimilisfesti eða fasta starfsstöð erlendis sem selja þjónustu sem veitt er rafrænt, þ.m.t. útvarps- og sjónvarpsþjónustu, til annarra en atvinnufyrirtækja hér á landi, að tilkynna starfsemi sína til Ríkisskattstjóra.

Fram kemur í 2. mgr. að sama tilkynningaskylda hvíli á umboðsmanni eða öðrum þeim sem eru í fyrirsvari fyrir hina erlendu fjölmiðlaveitu og að seljandi, umboðsmaður hans eða annar sá sem er í fyrirsvari fyrir hina erlendu fjölmiðlaveitu skuli ótilkvaddur tilkynna starfsemi sína til fjölmiðlanefndar, að því gefnu að ákvæði 3. og 4. mgr. 1. gr. laga þessara eigi ekki við.

Í 3. mgr. segir að fjölmiðlanefnd sé heimilt að óska eftir upplýsingum frá Ríkisskattstjóra um streymisveitur með heimilisfesti eða fasta starfsstöð erlendis, sem tilkynnt hafa starfsemi sína til Ríkisskattstjóra á grundvelli 5. mgr. 35. gr. laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988.

Þá er í 4. mgr. kveðið á um að heimilt sé að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um skráningu og tilkynningaskyldu fjölmiðlaveitna samkvæmt 1. mgr., þ.m.t. kröfur um skráningarform, skráningarferli og skráningarfresti.

Tilkynningaskylda erlendra streymisveitna felur vissulega í sér auknar kröfur á hendur þeim aðilum sem eiga og reka streymisveitur og eru í lögsögu annarra EES-ríkja. Þessar kröfur varða þó eingöngu upplýsingagjöf. Tilgangur með ákvæðinu er að sá ríkisaðili sem sinnir

eftirlitshlutverki á þessu sviði hafi yfirlit yfir það hvaða streymisveitur beina þjónustu sinni til almennings hér á landi og falla undir gildissvið frumvarpsins og geti í framhaldi kallað eftir viðeigandi upplýsingum frá þeim atvinnufyrirtækjum sem um ræðir.

Um 7. gr.

Ákvæðið hefur að geyma fyrirmæli um skýrslugjöf streymisveitna. Samkvæmt 1. mgr. skal streymisveitur skila árlegri skýrslu til Fjölmíðlanefndar með upplýsingum um stofn til útreiknings menningarframlags á Íslandi á næstliðnu almanaksári sbr. 3. tölul. 3. gr. og upplýsingum um beina fjárfestingu í nýju, íslensku hljóð- og myndefni, sbr. 4. mgr. 4. gr., á næstliðnu almanaksári. Skýrslu til fjölmíðlanefndar fylgi útreikningar á áætluðu menningarframlagi hvers árs sem sýni fram á með skýrum hætti að tekjurnar stafi frá sölu áskrifta að tiltekinni streymisveitu.

Mælt er fyrir um að streymisveitur, sem velja að skipta kostnaði við beina fjárfestingu og dreifa á þriggja ára tímabil, afhendi fjölmíðlanefnd upplýsingar um heildarfjárhæð, skiptingu hennar niður á hvert ár á þriggja ára tímabili, ásamt upplýsingum um það hljóð- og myndefni sem fjárfest var í.

Lagt er til að fyrirtæki sem starfrækir fleiri en eina streymisveitu verði heimilt að skila sameiginlegri skýrslu fyrir þær allar og að upplýsingar séu sundurliðaðar fyrir hverja og eina streymisveitu með skýrum hætti.

Þá kemur fram í ákvæðinu að upplýsingar í skýrslum streymisveitna skuli vera staðfestar af óháðum, löggiltum endurskoðanda.

Gert er ráð fyrir að skýrslugjöf streymisveitna í íslenskri lögsögu geti farið saman við árlega skýrslugjöf þeirra til Fjölmíðlanefndar á grundvelli 23. gr. laga um fjölmíðla og ætti ákvæðið því ekki að fela í sér of íþyngjandi kröfur til þeirra.

Skýrslugjöf erlendra streymisveitna, með starfsemi á íslenskum markaði, til fjölmíðlanefndar, er á hinn bóginn nýmæli. Til að tryggja samræmi við upplýsingagjöf er lagt til að skýrslugjöf miðist við næstliðið almanaksár fremur en næstliðið reikningsár, þar sem bókhaldsreglur um upphaf, lok og lengd reikningsára geta verið mismunandi frá einu fyrirtæki til annars.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um hlutverk Kvikmyndamiðstöðvar Íslands. Fram kemur að samkvæmt frumvarpinu sé Kvikmyndamiðstöð Íslands ætlað nýtt hlutverk við að annast umsýslu vegna umsókna streymisveitna og úthlutunar til þeirra úr Kvikmyndasjóði. Í skýringum við 5. gr. frumvarpsins kemur fram að nauðsynlegt sé að gera breytingar á reglugerð um Kvikmyndasjóð nr. 229/2003 til að Kvikmyndasjóður geti tekið við hinu nýja hlutverki. Lagt er til að breytingar á reglugerðinni kveði á um tiltekinn styrkjaflokk Kvikmyndasjóðs og tryggi að innlendum og erlendum streymisveitum sem greiða í Kvikmyndasjóð á grundvelli frumvarpsins, verði heimilt að sækja um úthlutun fjármuna úr tilteknum styrktarflokki sjóðsins. Taki nýr styrkjaflokkur Kvikmyndasjóðs við greiðslum menningarframlags, umsóknum frá þeim streymisveitum sem greiða í sjóðinn, án mismununar, og hafi að markmiði að styrkja framleiðslu kvikmynda, sjónvarpsþátta og heimildamynda sem eru á íslensku, eða hafa aðra íslenska menningarlega og samfélagslega skírskotun, og stuðla þannig að því að efla íslenska kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð.

Um 9. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins koma fram meginreglur um fyrirkomulag stjórnvöldstjórnvalda og viðskiptaráðherra, ætlað að sinna stjórnvöldstjórnvalda á því sviði sem löggin ná til. Í samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins á grundvelli EES- samningsins er fjölmiðlanefnd sem fyrr ætlað sjálfstæði gagnvart ráðherra og öðrum stjórnvöldum. Fram kemur í ákvæðinu að fjölmiðlanefnd hafi eftirlit með árlegri innheimtu menningarframlags sem rennur í Kvikmyndasjóð samkvæmt 4. gr. byggt á áskriftartekjum fjölmiðlaveitu af starfseminni á Íslandi á næstliðnu almanaksári. Fjölmiðlanefnd annast jafnframt eftirlit með tilkynningaskyldu og skýrslugjöf streymisveitna samkvæmt 7. gr. og 8. gr. Loks er tekið fram að við mat á því hvað teljist bein fjárfesting eða hljóð- og myndefni á íslensku getur Fjölmiðlanefnd leitað álits Kvikmyndamiðstöðvar Íslands.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um innheimtu menningarframlags. Fram kemur í 1. mgr. að greiðslur menningarframlags skuli berast Kvikmyndamiðstöð Íslands samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur.

Í 2. mgr. er lagt til ákvæðið verklag þegar streymisveita verður ekki við því að greiða menningarframlag. Lagt er til að í slíkum tilvikum fari um innheimtu menningarframlags samkvæmt lögum um innheimtu opinberra skatta og gjalda nr. 150/2019 og verði innheimtumanni ríkissjóðs þá falið að innheimta menningarframlagið fyrir hönd íslenska ríkisins.

Um 11. gr.

Með greininni er lagt til að kveðið verði á um kæruleiðir vegna ákvarðana fjölmiðlanefndar um upphæða og greiðslu menningarframlags streymisveitna.

Lagt er til að ákvarðanir fjölmiðlanefndar um upphæð og greiðslu menningarframlags verði kærnanlegar til yfirskattanefndar. Er það í samræmi við 1. mgr. 26. gr. stjórnvöldstjórnvalda. Lagt er til að kærufrestur verði 30 dagar og reiknist frá dagsetningu ákvörðunar fjölmiðlanefndar um upphæð og greiðslu menningarframlags.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu er lögð til ein og samræmd reglugerðarheimild. Í henni er vísað til nánar afmarkaðra þátta frumvarpsins og heimild veitt til nánari útfærslu þeirra með reglugerð. Með þessari tilhögun er lagastöð stjórnvaldsfyrirmæla undirbyggð með fullnægjandi hætti.

Þá er lagt til að ráðherra verði heimilt að hafa samráð við fjármálaráðuneytið, um nánari útfærslu í reglugerð um framkvæmd 10. gr. vegna innheimtu menningarframlags, þ.m.t. um greiðslufyrirkomulag, gjalddaga, vexti og innheimtukostnað.

Um 13. gr.

Ákvæðið hefur að geyma fyrirmæli um gildistöku frumvarpsins. Lagt er til að löggin taki gildi 1. janúar 2025, að uppfylltri tilkynningaskyldu til alþjóðastofnana með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 4. gr. og 1. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2000 um skipti á upplýsingum um tæknilegar reglur um vörur og þjónustu. Menningarframlag komi fyrst til greiðslu árið 2026 á grundvelli

reiknings- og skýrsluskila streymisveitna vegna starfsemi á Íslandi á næstliðnu almanaksári. Þá er lagt til að árangur af framkvæmd laganna verði metinn þremur árum eftir gildistöku þeirra og að framkvæmd matsins verði falin óháðum aðila.