

152. löggjafarþing 2021–2022.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi (hækkun hlutfalls endurgreiðslu fyrir afmörkuð stærri verkefni).

Frá menningar- og viðskiptaráðherra.

1. gr.

Á eftir 1. mgr. 5. gr. laganna kemur ný málsgrein sem hljóðar svo:

Þrátt fyrir 1. mgr. skal hlutfall endurgreidds framleiðslukostnaðar vera 35% af framleiðslukostnaði skv. 2. gr. og 5. gr. a. fyrir framleiðsluverkefni sem, auk annarra skilyrða laganna, uppfylla öll eftirfarandi skilyrði:

1. Framleiðslukostnaður sem fellur til við framleiðslu viðkomandi kvikmyndar eða sjónvarpsefnis hér á landi er að lágmarki 200 m.kr.
2. Um er að ræða framleiðsluverkefni þar sem tökudagar hér á landi eru að lágmarki 30. Heimilt er að telja eftirvinnslutímabil verkefnis á Íslandi í þeirri tölu.
3. Fjöldi starfsmanna sem vinna beint að verkefninu er að lágmarki 50.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Eru þær í samræmi við þær áherslur sem fram koma í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um eflingu alþjóðlega samkeppnishæfs stuðningskerfis við framleiðslu kvikmynda- og sjónvarpsefnis, en þar kemur fram að ætlunin sé að styðja enn frekar við greinina með hærri endurgreiðslum á skýrt afmörkuðum þáttum til að stuðla að því að fleiri stór verkefni verði unnin alfarið á Íslandi. Jafnframt er frumvarpið í samræmi við áherslur og aðgerðir í nýlegri Kvikmyndastefnu fyrir Ísland.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1 Áherslur úr stjórnarsáttmála og Kvikmyndastefnu.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar koma fram eftirfarandi áherslur varðandi breytingar á lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi:

„Kvikmyndagerð hefur orðið sífellt mikilvægari þáttur í íslensku atvinnu- og menningarlífi síðustu ár. Tækifærin innan greinarinnar eru mikil og hafa áhrif á atvinnu um allt land.

Alþjóðlega samkeppnishæft stuðningskerfi við framleiðslu kvikmynda- og sjónvarpsefnis verður eft. Við ætlum að styðja enn frekar við greinina með hærri endurgreiðslum á skýrt afmörkuðum þáttum til að stuðla að því að fleiri stór verkefni verði unnin alfarið á Íslandi og tryggja aukinn fyrirsjáanleika í fjármögnun kerfisins.

...

Alþjóðlega samkeppnishæft stuðningskerfi við framleiðslu kvikmynda- og sjónvarpsefnis verður eft. Stutt verður enn frekar við greinina með hærri endurgreiðslum á skýrt afmörkuðum þáttum til að stuðla að því að fleiri stór verkefni verði unnin alfarið á Íslandi og tryggja aukinn fyrirsjáanleika í fjármögnun kerfisins.

Í mars 2022 var skipaður starfshópur sem falið var að vinna frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 43/1999 til að ná utan um framangreint. Verkefni starfshópsins var þannig að endurskoða endurgreiðsluhlutfall laganna og skoða útfærslur til hækkunar, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, auk annarra þátta.

Brýnt er að öll viðmið séu skýr og gagnsæ þar sem einn helsti styrkleiki endurgreiðslukerfisins, í alþjóðlegum samanburði, hefur verið einfaldleiki þess og skýrleiki. Verkefni starfshópsins var enn fremur að kanna nánar fyrirkomulag endurgreiðslna í nágrannalöndum og nýjustu þróun, m.a. út frá samkeppnishæfni.

Í vinnu sinni horfði starfshópurinn einnig til fyrri vinnu og úttekta á þessu sviði. Má þar m.a. vísa til aðgerðar 6 úr Kvikmyndastefnu:

"Aðgerð 6. Samkeppnishæft endurgreiðslukerfi og skattaávilnanir

Endurgreiðslukerfið á Íslandi þykir einfalt í notkun, skilvirkt og áreiðanlegt en það þarf einnig að vera samkeppnishæft. Kerfið er afar mikilvægt íslenskri kvikmyndaframleiðslu. Stefnt verði að því að varðveita kosti þess en jafnframt þróa það á þann veg að það standist alþjóðlega samkeppni á hverjum tíma. Skoðaðir verði hvatar eins og stighækkandi endurgreiðslur eftir fjölda verkþátta sem unnir eru hér á landi. Þannig mætti stuðla að frekari uppbyggingu kvikmyndavera og laða að verkefni sem nálægir markaðir anna ekki. Nýta þarf komu alþjóðlegra kvikmyndagerðarmanna til að miðla þekkingu og hæfni til íslensks fagfólks og námsmanna. Tryggja þarf að á fjárlögum sé gert ráð fyrir fjárveitingu vegna endurgreiðslna. Koma þarf á verklagi þar sem fjárhæð er áætluð jafnóðum, sökum þess að erfitt er að vita með löngum fyrirvara hvaða verkefni muni koma til landsins. Lagt er til að skoðaðar verði útfærslur á breytingum tengdum endurgreiðslum, gengissveiflum, uppbyggingu heils árs tókustaðar og öðrum þáttum."

2.2. Almenn um lög nr. 43/1999 og þróun endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar.

Lög um tímabundnar endurgreiðslur til kvikmyndagerðar tóku fyrst gildi hér á landi árið 1999 en þá var endurgreiðsluhlutfallið 12%. Fyrsta endurgreiðslan fór fram árið 2001 og hafði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) áður samþykkt löginn sem lögmætt ríkisaðstoðarkerfi. Endurgreiðsluhlutfallið hækkaði síðan í 14% með breytingu á lögum árið 2006 og að nýju í 20% árið 2009. Árið 2016 var hlutfallið síðan hækkað í 25% og hefur það verið óbreytt síðan, en síðast voru gerðar breytingar á lögnum árið 2021 m.a. með vísan til skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 um endurgreiðslukerfið. Með síðustu breytingu var gildistími laganna framlengdur til ársloka 2025.

Megintilgangur laga nr. 43/1999 er að stuðla að eflingu innlendrar menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru, og að efla þekkingu í innlendri kvikmyndagerð með samstarfi við erlent fagfólk. Með því að laða að erlenda kvikmyndagerðarmenn er unnt að þjálfa íslenskt fagfólk til sjálfstæðra verka á þessu sviði, bæta tækjakost kvikmyndaíðnaðarins hér á landi og

síðast en ekki síst koma Íslandi, náttúru landsins og íslenskri menningu á framfæri með þátttöku stórra erlendra kvikmyndaframleiðenda.

Margt af þessu hefur gengið eftir og margar íslenskar kvikmyndir hafa hlotið verðlaun á erlendum kvikmyndahátíðum og erlendar stórmyndir og sjónvarpsþættir hafa verið teknar hér upp sem hafa vakið mikla og jákvæða athygli á Íslandi.

Mikilvægt er fyrir innlenda kvikmyndaframleiðslu að íslenskir kvikmyndagerðarmenn fái áfram tækifæri til að vinna með hæfasta fagfólki í heimi og öðlist þannig þjálfun sem ekki stendur nema að takmörkuðu leyti til boða hér á landi. Það er mat kvikmyndagerðarfólks að samstarf við slíkt fagfólk sé ein af undirstöðum þess drifkrafts sem nú er í íslenskri kvikmyndagerð.

Samvirkandi áhrif endurgreiðslukerfisins og Kvikmyndasjóðs eru mikilvæg fyrir áframhaldandi uppgang kvikmyndaíðnaðar og menningar á Íslandi. Án sjóðsins hefði ekki verið jarðvegur fyrir kvikmyndagerð að neinu ráði á Íslandi og án íslenskrar kvikmyndagerðar hefðu erlendir aðilar aldrei komið til Íslands í þeim mæli sem raunin er.

Af framangreindu leiðir að endurgreiðslukerfi laganna hefur leitt til eflingar á innlendri menningu og kynningu á sögu landsins og náttúru, til samræmis við markmið laga nr. 43/1999.

2.3. Nauðsyn á hækkun á endurgreiðsluhlutfalli vegna stærri verkefna.

Töluverð samkeppni er á milli landa, fylkja og borga um allan heim um að fá erlenda framleiðendur til að taka upp kvikmyndir, sjónvarpsefni og fleira myndefni. Fyrir þessu eru nokkrar ástæður en þær helstu eru að verkefni af þessum toga eru atvinnuskapandi, gjaldeyrissskapandi og landið öðlast kynningu erlendis sem getur skilað sér í jákvæðari ímynd og auknum tekjum af ferðamönnum ef vel tekst til.

Samkvæmt upplýsingum frá Íslandsstofu eru helstu samkeppnislönd Íslands á þessu sviði þau lönd sem bjóða upp á svipaðar aðstæður og finnast hér á landi, þá helst snjó, jökla, fossa, svartan sand og mikla víðáttu án þess að mannvirki séu í bakgrunni. Fleiri atriði hafa þó áhrif eins og endurgreiðslukerfi viðkomandi lands sem og verð og framboð á aðföngum og þjónustu.

Hvatar til kvikmyndagerðar, s.s. endurgreiðsluhlutfall af framleiðslukostnaði, geta gegnt lykilhlutverki í ákvörðun kvikmyndaframleiðenda um staðsetningu verkefnis. Á alþjóðlegum samkeppnismarkaði, þar sem framleiðslukostnaður hefur náð áður óþekktum hæðum, hafa stjórnvöld ríkja í auknum mæli viðurkennt slíka hvata sem árangursríkt töl til þess að laða til ríkisins verðmætar fjárfestingar frá erlendum aðilum í innlendan kvikmyndageira, styrkja staðbundna framleiðslu og byggja upp færni, þekkingu, atvinnutækifæri og innviði. Þetta má meðal annars sjá í þeim hækkunum sem stjórnvöld hafa víðsvegar gert á endurgreiðsluhlutfalli framleiðslukostnaðar á undanförunum árum. Leiðir alþjóðlegur samanburður í ljós að slík hækkun geti falið í sér ýmis óbein áhrif til framfara, s.s. fjölgun verkefna og innlendra starfsmanna í kvikmyndageiranum, uppbyggingu kvikmyndavera, sem og að stuðla að uppbyggingu vega og viðhaldi bygginga sem notuð eru við tökur.

Þeim löndum fer sífellt fjölgandi sem bjóða upp á sérstakar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og hefur hlutfall endurgreiðslu farið vaxandi á undanförunum árum í helstu samkeppnislöndum Íslands. Þannig er það víða komið upp í 35%, t.d. á Írlandi og Möltu.

Í ljósi umfangs og þýðingar kvikmyndagerðar fyrir íslenskt efnahagslíf, er með frumvarpinu lagt til að endurgreiðsluhlutfall vegna sérstakra stærri og lengri tíma verkefna á sviði kvikmynda- og sjónvarpsframleiðslu verði hækkað úr 25% í 35% af skilgreindum framleiðslukostnaði sem fellur til hér á landi. Nær þetta sem áður segir til vel skilgreinds hóps

verkefna sem teljast til stærri verkefna og eru hér til lengri tíma. Er þar tekið mið af framangreindu orðalagi í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, þ.e. „stuðla að því að fleiri stór verkefni verði unnin alfarið á Íslandi“. Helsta ástæða fyrir því að lagt er til að hlutfallið verði hækkað fyrir þennan hóp verkefna er að tryggja að Ísland verði áfram samkeppnishæft sem tökustaður kvikmynda, og efli þannig innlenda menningu og kynningu á sögu landsins og náttúru, og að halda áfram að efla og styrkja þennan tiltekna iðnað á Íslandi og þær skapandi greinar sem honum fylgja.

Við gerð frumvarpsins voru skoðaðar reglur um endurgreiðslur m.a. í Bretlandi, Írlandi, Kanada og Möltu. Það sem Ísland hefur haft umfram önnur styrkjakerfi á þessu sviði er að aðgangur að íslenska kerfinu er mun greiðari en í þessum löndum og kerfið er gagnsætt og einfalt þegar kemur að stjórnsýslu og beitingu þess. Mikilvægt er að halda í þá eiginleika og er það sjónarmið haft að leiðarljós við vinnslu frumvarps þessa.

3. Meginefni frumvarpsins.

Samkvæmt gildandi lögum nr. 43/1999 er hlutfall endurgreidds framleiðslukostnaðar 25% af skilgreindum framleiðslukostnaði. Gildir það jafnt um alla þá framleiðslu sem fellur undir gildissvið laganna. Framleiðslukostnaður sem fellur undir gildissvið laganna og telst endurgreiðsluhæfur er allur kostnaður sem fellur til hér á landi og sem heimilt er að draga frá tekjum af atvinnurekstri samkvæmt tekjuskattslögum.

Með frumvarpinu er lagt til að annars vegar verði almennt 25% endurgreiðsluhlutfall og hins vegar sérstakt 35% endurgreiðsluhlutfall, fyrir afmörkuð verkefni sem uppfylla ákveðin skilyrði sem fram koma í lögnum. Í því felst að gert er upp á milli verkefna og því er brýnt að öll viðmið séu skýr og gagnsæ, og ekki sé um að ræða flókið og óskýrt tvöfalt kerfi endurgreiðslna. Einn helsti styrkleiki kerfisins, í alþjóðlegum samanburði, hefur verið einfaldleiki þess, gagnsæi og skýrleiki. Er mikilvægt að halda í það.

Með vísan til áherslna í stjórnarsáttmála á „fleiri stór verkefni“ og að þau „verði unnin alfarið á Íslandi“ er með frumvarpinu lagt til að þrjú viðmið greini á milli hvort verkefni á rétt á 25% eða 35% endurgreiðslu. Til að eiga rétt á 35% endurgreiðslu þurfa öll þrjú skilyrðin að vera uppfyllt.

3.1 Lágmarks framleiðslukostnaður.

Með frumvarpinu er lagt til að fyrsta viðmiðið verði tengt við skilgreindan framleiðslukostnað sem fellur til hér á landi og heimilt er að draga frá tekjum af atvinnurekstri samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt. Með því er skilið á milli „stærri“ og „smærri“ verkefna, samanber áherslur úr stjórnarsáttmála. Lagt er til að viðmiðið sé að framleiðslukostnaður sem fellur til við framleiðslu viðkomandi kvikmyndar eða sjónvarpsefnis hér á landi sé að lágmarki 200 m.kr.

3.2 Verkefni til lengri tíma á Íslandi.

Með frumvarpinu er í öðru lagi lagt til að til að eiga rétt á 35% endurgreiðslu sé gerð krafa um að framleiðsluverkefni sé til lengri tíma hér á landi þar sem tökudagar á Íslandi eru að lágmarki 30. Heimilt er að telja eftirvinnslu verkefnis á Íslandi í þeirri tölu.

3.3 Fjöldi starfsmanna sem vinna að verkefni.

Með frumvarpinu er lagt til það þriðja viðmið, til að eiga rétt á 35% endurgreiðslu, að fjöldi starfsmanna sem vinna beint að verkefninu séu að lágmarki 50. Nær það jafnt til innlendra

sem erlendra starfsmanna. Er með því greint á milli „stærri“ og „smærri“ verkefna með hliðsjón af almennum efnahagslegum áhrifa verkefna.

4. Samanburður við fyrirkomulag endurgreiðslna í nágrannalöndum

4.1 Írland

Almennt endurgreiðsluhlutfall framleiðslukostnaðar á Írlandi miðast við 32% af skilgreindum framleiðslukostnaði. Er möguleiki á svæðisbundinni viðbótarendurgreiðslu sem nemur 3% árið 2022 og 2% árið 2023 ef framleiðsla er að verulegu leyti unnin innan tiltekinna skilgreindra svæða, ef skortur er á sérhæfðum starfskrafti á svæðinu og aukinn kostnaður hlýst af þjálfun starfsmanna á svæðinu.

Endurgreiðslufjárhæðin miðast við upphæð framleiðslukostnaðar á endurgreiðsluhæfu efni hverju sinni og getur endurgreiðslan að hámarki numið 32% af því sem nemur lægsta viðmiði af: a) skilgreindum framleiðslukostnaði, b) 80% alls framleiðslukostnaðar eða c) hámarksfjárhæð sem nemur 70.000.000 evrum. Fer endurgreiðslan fram í formi skattafsláttar og peningagreiðslu, þ.e. hlutfall samþykkrar endurgreiðslufjárhæðar sem er umfram skattbyrði er greidd í peningum.

Skilgreindur framleiðslukostnaður er að jafnaði bundinn við þann kostnað sem fellur til innan Írlands við framleiðslu efnisins allt frá þróunarstigi til eftirvinnslu. Á Írlandi er leitast við að afmarka kostnað til grundvallar endurgreiðslu í tæka kostnaðarliði og kostnaðarliði sem koma ekki til skoðunar sem kostnað.

Á Írlandi eru gerðar ákveðnar lágmarkskröfur til framleiðslunnar. Annars vegar skal heildarkostnaður framleiðslunnar ekki vera lægri en 250.000 evrur og hins vegar skal skilgreindur framleiðslukostnaður ekki vera lægri en 125.000 evrur.

Endurgreiðslukerfið er opið fyrir skilgreind fyrirtæki (e. qualifying companies) er framleiða sjónvarpsefni sem telst endurgreiðsluhæft efni samkvæmt írsku regluverki, n.t.t. kvikmynda- og sjónvarpsframleiðsla (þ.m. t. kvikmyndir í fullri lengd, stuttmyndir af svipuðum gæðum og kvikmynd í fullri lengd, sjónvarpsdrama hvort sem er í fullri lengd eða þáttaröð, teiknimyndir og skapandi heimildarmyndir. Verður efnið að standast kröfur til menningarlegs framlags eða stuðla að frjóu framleiðsluumhverfi áhorfsefnis í Írlandi. Þá eru ítarleg skilyrði sem framleiðendur og framleiðslan sjálf þurfa að uppfylla.

Umsókn um vilyrði fyrir endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar á Írlandi skal alla jafna lögð fram a.m.k. 21 virkum dögum fyrir upphaf framleiðslu.

Fyrirliggjandi upplýsingar gefa til kynna að umsvif kvikmyndaframleiðslu á Írlandi hafi stórauðist á undanförunum árum. Þá hefði hlutfall fjölda erlendra verkefna á Írlandi aukist til muna.

4.2 Malta

Almennt endurgreiðsluhlutfall framleiðslukostnaðar í Möltu miðast við 30% af skilgreindum framleiðslukostnaði. Er möguleiki á allt að 10% viðbótarendurgreiðslu ef myndefni stuðlar að kynningu á menningu landsins. Í slíkum tilvikum er heimilt að veita stighækkandi endurgreiðslu eftir því í hve ríkum mæli framleiðsla stuðlar að kynningu á menningu Möltu.

Þá er möguleiki á allt að 50% endurgreiðslu vegna umfangsminna myndefnis (e. Difficult Audiovisual Work) þar sem heildarkostnaður miðast við rúmlega 200 m.kr. Undir þennan flokk falla verk sem eru upprunalega einungis gefin út á maltneskri tungu og dreifing þeirra miðast við takmarkað landsvæði, og/eða verk með takmarkaða möguleika á markaðsárangri í ljósi eðlis verks sem tilraunaverk eða þeirrar listrænu áhættu sem felst í verkinu, og loks verk sem hafa það að markmiði að skapa og virkja innlendan iðnað sem gerir innlendum kvikmyndagerðamönnum kleift að kynna menningu og gildi Möltu bæði innan- og utanlands.

Skilgreindur framleiðslukostnaður er sá kostnaður sem inntur er af hendi innan Möltu, greiddur er af félaginu og er nauðsynlegur framleiðslunni, s.s. kostnaður við gistingu, flugfargjöld, dagpeningar, leigugreiðslur, þjónusta sem keypt er í beinum tengslum við framleiðsluna, tilteknar framkvæmdir, launakostnaður og eftir atvikum kostnaður við eftirvinnslu, kostnaður við nýtingu eigna við framleiðslu, fjármögnunarkostnaður o.fl.

Í Möltu eru gerðar ákveðnar lágmarkskröfur til framleiðslunnar, en þar skal framleiðslukostnaður á Möltu eigi vera lægri en 50% af heildarfjárhagsáætlun framleiðslunnar. Þá er sett þak á hver lágmarkskostnaður á Möltu skal vera, sem og hver heildarkostnaður getur verið. Þó er ákveðið svigrúm veitt til umfangsminna myndefnis (e. low budget). Kostnaður til grundvallar endurgreiðslu skal ekki vera hærri en 80% af fjárhagsáætlun verkefnisins. Enn fremur áskilur kvikmyndamiðstöð Möltu sér rétt til að ákveða þak á einstök verkefni. Loks leitast Malta við að afmarka kostnað til grundvallar endurgreiðslu í tæka kostnaðarliði og kostnaðarliði sem koma ekki til skoðunar.

Endurgreiðslukerfið er opið fyrir skilgreind fyrirtæki (e. qualifying companies) er framleiða sjónvarpsefni sem telst endurgreiðsluhæft efni samkvæmt maltnesku regluverki, n.t.t. kvikmynda- og sjónvarpsframleiðsla (þ.m. t. kvikmyndir, sjónvarpsþáttaseríur, smáseríur og prufuþættir (e.pilot)), skapandi heimildamyndir, raunveruleikaþættir sem beint eða óbeint kynna Möltu eða maltneska menningu, leikjaþættir eða teiknimynd. Verður efnið að standast kröfur til menningarlegs framlags með lágmarksstig samkvæmt stigakerfi. Þá eru ítarleg skilyrði sem framleiðendur og framleiðslan sjálf þurfa að uppfylla.

Umsókn um vilyrði fyrir endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar á Möltu skal alla jafna lögð fram a.m.k. 30 virkum dögum fyrir upphaf töku. Er vilyrði veitt innan 20 virkra daga frá móttöku fullnægjandi umsóknar. Áður en tökur hefjast skal gera samning um launaða stöðu við: a) aðila sem gegnir skapandi hlutverki og er leiðandi í tökuliði og er búsettur eða með sterk tengsl við Möltu, b) minnst 5 ríkisborgara Möltu / ESB/ EES / Bretlands búsetta í Möltu í starfsþjálfun í stjórnendastöðu og c) minnst 5 ríkisborgara í Möltu / ESB / EES / Bretlands búsetta í Möltu í starfsþjálfun.

Í skýrslu Deloitte um samanburð á endurgreiðslukerfum vegna kvikmyndagerðar var m.a. fjallað um árangur endurgreiðslukerfisins í Möltu á árunum 2016 – 2020. Var niðurstaðan sú að samhliða hækkun Möltu á endurgreiðsluhlutfalli sínu árið 2019 hafi verkefnum sem sóttu um endurgreiðslu, og þ.a.l. veittum endurgreiðsluvilyrðum, einnig fjölgað til muna. Þá gefa aðrar tölulegar upplýsingar til kynna að hækkunin hafi opnað landið enn frekar fyrir erlendra kvikmyndaframleiðslu, annars vegar með því að laða að

framleiðslur sem sáu sér ekki áður fært að framleiða efni í Möltu og hins vegar með því að auka aðdráttarafl kerfisins fyrir stærri framleiðslur.

4.3 Bretland

Almennt endurgreiðsluhlutfall framleiðslukostnaðar í Bretlandi miðast við 25% af skilgreindum framleiðslukostnaði, og skal kostnaður til grundvallar endurgreiðslu ekki vera hærri en 80% af fjárhagsáætlun verkefnisins. Ekki eru settar takmarkanir á hámarksfjárhæð verkefnis. Verður efnið að standast kröfur til menningarlegs framlags með lágmarksstig 18 af 35 stigum samkvæmt stigakerfi eða hafa breskan meðframleiðanda.

4.4. Kanada

....

5. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Endurgreiðslukerfi eins og það sem lög nr. 43/1999 fela í sér, telst ríkisstyrkur samkvæmt þeim reglum sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu. Almennt er veiting ríkisstyrkja ekki leyfð samkvæmt EES-samningnum. Hins vegar er í 61.–63. gr. samningsins að finna undanþágur frá þessari reglu og hefur þeim verið beitt fram til þessa varðandi lög nr. 43/1999 og síðari tíma breytingar á þeim.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur sett sérstakan mælikvarða við mat á ríkisaðstoð til kvikmyndaframleiðslu. Upphaflega tilkynntu íslensk stjórnvöld lög nr. 43/1999 til Eftirlitsstofnunar EFTA og samþykkti stofnunin endurgreiðslukerfið sem lögmætt ríkisaðstoðarkerfi. Síðustu breytingar á lögunum, og framlenging á endurgreiðslukerfinu, hafa ekki verið tilkynntar sérstaklega til ESA heldur farið í gegnum s.k. GBER ferli („General Block Exemption Regulation“). Sama á við um það frumvarp sem hér er lagt fram og er það unnið í samráði við ESA.

6. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst þá aðila sem starfa við kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð og þá sem framleiða kvikmyndir og sjónvarpsþætti. Frumvarpið var unnið í samráði við starfshóp sem skipaður var fulltrúum frá Sambandi íslenskra kvikmyndaframleiðenda (SÍK), Íslandsstofu, fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Kvikmyndamiðstöð.

Drög að frumvarpinu voru sett í samráðsgátt stjórnvalda þann 9. maí.

7. Fyrri úttektir um mat á hagrænum áhrifum.

Nokkrar skýrslur og greiningar hafa verið unnar um hagræn áhrif endurgreiðslukerfis vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

7.1. Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um hagræn áhrif kvikmyndagerðar.

Í desember 2015 lagði iðnaðar- og viðskiptaráðherra fram á Alþingi skýrslu, sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands var fengin til að vinna, um hagræn áhrif kvikmyndagerðar á Íslandi með sérstakri áherslu á svæðisbundin áhrif. Þar kemur fram að umfang greinarinnar

hefur aukist gríðarlega og hefur aukningin orðið einna mest hvað varðar erlend kvikmyndaverkefni.

Í skýrslunni kemur fram að árið 2013 nam framleiðslukostnaður kvikmynda rúmum 15 milljörðum kr. samkvæmt þjóðhagsreikningum, þar af var kostnaður endurgreiðsluverkefna um þriðjungur. Virðisauki kvikmyndaframleiðslu var um 2,6 milljarðar kr. og þar af fóru um 1,9 milljarðar kr. í laun. Það eru um 0,2% af heildarverðmætasköpun allra atvinnugreina í landinu. Miðað við gefnar forsendur var virðisauki endurgreiðsluverkefna tæpur milljarður króna árið 2013.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Þá er ekki auðvelt að meta heildarfjölda ársverka í kvikmyndagerð á Íslandi. Kemur það m.a. til af því að oft er um að ræða vinnu verktaka fyrir tímabundin verkefni. Hér hefur heildarfjöldi ársverka í endurgreiðsluverkefnum verið áætlaður út frá heildarlauna- og verktakagreiðslum þriggja stærstu kvikmyndaframleiðslufyrirtækja landsins. Samkvæmt gefnum forsendum má ætla að þau séu um 360 talsins en sé tekið tillit til afleiddra starfa má ætla að ríflega 1.000 einstaklingar vinni við og í tengslum við endurgreiðsluverkefni.

Hagfræðilega má nefna ýmis rök fyrir stuðningi við kvikmyndagerð, svo sem að leiðrétta fyrir markaðsbresti t.d. með því að styðja framleiðslu sem leiðir af sér almannagæði. Menningarverðmæti eru að hluta til slík gæði og því má færa hagfræðileg rök fyrir að styðja framleiðslu þeirra að einhverju marki.

...

Fjöldmargar erlendar rannsóknir og skýrslur hafa fjallað um mikilvægi kvikmyndagerðar fyrir verðmæta-sköpun og framlag hennar til menningar og lista. Um efnahagsleg áhrif styrkja til kvikmyndagerðar skiptir öllu máli hvort og hvernig tekið er tillit til afleiddra áhrifa. Engu að síður er óumdeilt að styrkir til kvikmyndagerðar efla þann iðnað til vaxtar og þroska. Erfitt getur reynst að sýna fram á augljósan efnahagslegan ábata af því að styðja kvikmyndagerð umfram aðrar greinar. Á móti kemur að framleiðsla menningarverðmæta getur hæglega réttlætt opinberan stuðning. Styrkir Kvikmyndasjóðs eru sérstaklega hugsadir til að ná því markmiði og eru að því leytinu markvissari stuðningsaðgerð en endurgreiðslukerfið.“

7.2 Greining Deloitte á hagrænum áhrifum endurgreiðslukerfis vegna kvikmyndagerðar.

Í maí 2021 framkvæmdi Deloitte, að beiðni atvinnu- og nýsköpunarráðuneytis, greiningu á hagrænum áhrifum framleiðsluverkefna sem hljóta endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar. Í niðurstöðum þeirrar skýrslu kemur fram að ætla megi að heildarfjöldi ársverka sem verða til vegna endurgreiðsluverkefna séu 373 talsins á Íslandi og að áætluð heildaráhrif verkefna á beinar skatttekjur ríkissjóðs séu um 1,7 til 2,1 ma.kr. Í skýrslunni kemur fram að óbein og afleidd hagræn áhrif af kvikmyndaframleiðslu geti verið veruleg.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar frá 2006 voru óbein og afleidd áhrif kvikmyndagerðar áætluð með margföldurum, og var framleiðslumargfaldari metinn 2,4 og starfamargfaldari 2,9. Í skýrslu Deloitte kemur fram að margfaldarana megi túlka þannig að fyrir hverja krónu sem myndast í kvikmyndagerð myndast 1,4 krónur annarsstaðar í hagkerfinu vegna tengsla við kvikmyndagerð. Á sambærilegan hátt myndast 1,9 störf annars staðar í hagkerfinu fyrir hvert starf sem myndast í kvikmyndagerð. Ekki er nánara mat lagt á þessa þætti í skýrslu Deloitte.

8. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er í lagt til að hærra endurgreiðsluhlutfall (35%) gildi fyrir skilgreind stærri og lengri tíma kvikmynda- og sjónvarpsverkefni sem uppfylla sérstök viðbótar skilyrði

laganna (ásamt almennum skilyrðum). Áfram gildir 25% endurgreiðsluhlutfall fyrir önnur verkefni sem uppfylla skilyrði laga nr. 43/1999 og hljóta jákvæða meðhöndlun endurgreiðslunefndar.

Markmiðið með frumvarpinu er að efla alþjóðlega samkeppnishæfni núverandi stuðningskerfis með því að stuðla að því að fleiri stór verkefni verði unnin alfarið á Íslandi, samanber orðalag í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Verði frumvarpið að lögum mun það fyrst og fremst hafa áhrif á fyrirtæki sem koma að kvikmyndagerð á Íslandi, auk ýmissa hliðaráhrifa, sbr. t.d. skýrslur Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands og Deloitte um mat á hagrænum áhrifum.

Erfitt er að leggja mat á hversu mörg verkefni muni falla í hóp 35% endurgreiðslna verði frumvarpið að lögum, en þó er ljóst að mikill áhugi er fyrir hendi hjá þeim sem eru með stærri verkefni í bígerð og því er lagabreytingin lögð til á þessum tíma. Í fjármálaáætlun 2023-2027 er gert ráð fyrir að endurgreiðslur til kvikmyndagerðar hækki um 300 m.kr. og mun það að koma til móts við þessa breytingu.

Árið 2022 er gert ráð fyrir 1.453,2 millj. kr. fjárheimild til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að hækka þurfi fjárheimild til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar um 300 millj. kr. miðað við framlag ársins 2022 vegna þeirra áforma að hækka endurgreiðsluhlutfall framleiðslukostnaðar úr 25% í 35% fyrir afmörkuð skilgreind stærri verkefni.

Er gert ráð fyrir þessum útgjöldum í gildandi útgjaldaramma í fimm ára fjármálaáætlun sem og í fjárlögum 2023.

Varðandi mat á áhrifum frumvarpsins á stöðu kynjanna og jafnrétt þá liggja fyrir ýmsar upplýsingar um kynjahlutföll innan atvinnugreinarinnar. Þannig liggur fyrir að kynjahlutfall þeirra sem starfandi eru við kvikmyndagerð er u.m.þ. 70% karlar og 30% konur, samkvæmt tölum Hagstofu. Þá liggur fyrir að árið 2021 fór mikill meiri hluti (83%) fjármagns úr kvikmyndasjóði til verkefna þar sem kynjahlutföll eru jöfn, 16% til verkefna þar sem karlar voru í meiri hluta starfandi og 1% til verkefna þar sem konur eru í meiri hluta. Sé litið til fjölda verkefna var kynjahlutfall jafnt í rúmlega helmingi þeirra, karlar voru í meiri hluta í 44% tilvika og í 4% tilvika voru konur í meiri hluta. Af þessu má ráða að innan kvikmyndageirans hallar almennt á konur og æskilegt að bregðast við þeirri stöðu. Það frumvarp sem hér er lagt fram tekur ekki með beinum hætti á því og eru efnisatriði þess óháð kyni.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt að uppfylli framleiðsluverkefni ákveðin skilyrði þá skuli hlutfall endurgreidds framleiðslukostnaðar vegna þeirra vera 35%, en ekki 25% eins og kveðið er á um í 1. mgr. 5. gr. laganna.

Við 1. mgr. 5. gr. bætist því ný málsgrein þar sem tilgreind eru þrjú skilyrði sem öll þurfa að vera uppfyllt til að eiga rétt á 35% endurgreiðsluhlutfalli. Jafnframt þurfa önnur almenn skilyrði laganna að vera uppfyllt, með sama hætti og fyrir verkefni sem njóta 25% endurgreiðsluhlutfalls.

Samkvæmt greininni eru skilyrðin eftirfarandi:

Lágmarks framleiðslukostnaður.

Með frumvarpinu er lagt til að fyrsta viðmiðið verði tengt við skilgreindan framleiðslukostnað sem fellur til hér á landi og heimilt er að draga frá tekjum af atvinnurekstri samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt. Með því að setja fram lágmarksfjárhæð framleiðslukostnaðar er skilið á milli „stærri“ og „smærri“ verkefna, samanber áherslur úr stjórnarsáttmála. Lagt er til að viðmiðið sé að framleiðslukostnaður sem fellur til við framleiðslu viðkomandi kvikmyndar eða sjónvarpsefnis hér á landi sé að lágmarki 200 m.kr.

Verkefni til lengri tíma á Íslandi.

Með frumvarpinu er í öðru lagi lagt til að til að eiga rétt á 35% endurgreiðslu sé gerð krafa um að framleiðsluverkefni sé til lengri tíma hér á landi þar sem tökudagar á Íslandi séu að lágmarki 30. Heimilt er að telja eftirvinnslu verkefnis á Íslandi í þeirri tölu.

Fjöldi starfsmanna sem vinna að verkefni.

Með frumvarpinu er lagt til það þriðja viðmið, til að eiga rétt á 35% endurgreiðslu, að fjöldi starfsmanna sem vinna beint að verkefninu sé að lágmarki 50. Er með því greint á milli „stærri“ og „smærri“ verkefni, með hliðsjón af almennum efnahagslegum og þjóðhagslegum áhrifum verkefna.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.