



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	MNH25030543 - Áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi nr. 43/1999
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	20. ágúst 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi tóku gildi árið 1999 og áttu upphaflega að gilda til ársins 2005. Lögin hafa verið framlengd nokkrum sinnum en núgildandi lög gilda til 31. desember 2025. Lögin fela í sér ríkisaðstoðarkerfi, en öll slík lög ber að endurskoða reglulega með tilliti til nauðsynjar og áhrifa. Lögin voru á sínum tíma sett til að koma á fót hvatakerfi til eflingar kvikmyndaiðnaðar á Íslandi og til að laða að erlenda kvikmyndagerðarmenn. Kerfið átti að þjóna jafnt innlendum sem erlendum kvikmyndaframleiðendum, það átti að hvetja til uppbyggingar atvinnugreinarinnar á allra næstu árum og vera til þess fallið að efla innlenda kvikmyndagerð samfara því að erlend fyrirtæki gætu séð sér hag í starfsemi hér. Markmið laganna er að stuðla að eflingu innlendrar menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru með tímabundnum stuðningi við kvikmyndir og sjónvarpsefni sem framleitt er hér á landi.

Í ljósi þess að lögin renna út og þörf er á framlengingu er tilefni til að bregðast við atriðum, sem fram hafa komið við framkvæmd endurgreiðslukerfisins, til einföldunar og aukins fyrirsjáanleika fyrir umsækjendur, Kvikmyndamiðstöð Íslands sem umsýslar kerfið og ríkissjóð. Markmið lagabreytinganna er að styðja betur við íslenska kvikmyndagerð, sérstaklega smærri íslensk verkefni, en á sama tíma viðhalda þeirri samkeppnishæfni sem Ísland hefur náð á alþjóðavettvangi kvikmyndagerðar með því að fá stór erlend kvikmyndaverkefni til landsins. Úttektir á íslenska endurgreiðslukerfinu undanfarin ár hafa gefið til kynna að einfaldleiki og skilvirkni kerfisins sé styrkleiki í alþjóðlegum samanburði. En reynslan af kerfinu og samanburður við önnur sambærileg kerfi gefi til kynna að tækifæri séu til úrbóta.

- Lagt er til að leggja sérstaka áherslu á framleiðslu barnaefnis. Barnaefni á undir högg að sækja þar sem það er dýrara í framleiðslu, fjármögnun erfiðari og dreifingarmöguleikar á íslensku leiknu barnaefni minni. Mat stendur yfir á þeim möguleika á að veita barnaefni heimild til að sækja um 35% hlutfall endurgreidds framleiðslukostnaðar, án annarra skilyrða (lágmarksfjárhæð, fjölda starfsdaga og starfsmanna) Unnið er að kostnaðargreiningu og mati á tillögnum.
- Lagt er til að setja í lögin viðmið um lágmarkstíma milli þess að vilyrðisumsókn berst og sótt er um útborgun endurgreiðslu, með hliðsjón af umfangi verkefna. Í reglugerð nr. 450/2017 er heimild nefndar um endurgreiðslur til að fresta endurgreiðslum sem kunna að vera umfram fjárveitingar Alþingis hverju sinni. Sú staða hefur þó komið upp að stór fjárfrek kvikmyndaverkefni hafa komið til útborgunar með skömmum fyrirvara. Því er lagt til að í verkefnum sem hafa áætlaða eða endanlega heildarendurgreiðslu yfir 300.000.000 kr. verði umsókn um útborgun, hvort sem um ræðir fulla eða hlutaendurgreiðslu, ekki heimil fyrr en í fyrsta lagi 18 mánuðum eftir að umsókn um

vilyrði var lögð fram. Það hefur í för með sér aukinn fyrirsjáanleika í framkvæmd, betra eftirlit með verkefnum og betri dreifingu fjárhagslegra skuldbindinga ríkissjóðs. Slík skilyrði ná fyrst og fremst til umfangsmikilla erlendra verkefna með traustan fjárhagsgrundvöll, auk stærri innlendra sjónvarpsverkefna sem unnin eru í samstarfi við erlendar sjónvarpsstöðvar. Þar sem verkefni af þessari stærðargráðu fela í sér háar skuldbindingar af hálfu ríkissjóðs er talið eðlilegt að gera auknar kröfur um fyrirsjáanleika, fyrir umsækjendur, Kvikmyndamiðstöð Íslands og ríkissjóð. Fyrirkomulagið er algengt í sambærilegum kerfum víða annars staðar.

- Einnig er lagt til að aðaltökutímabil verkefnis skuli hefjast innan eins árs frá útgáfu vilyrðis um endurgreiðslu. Umsækjanda verði gert að tilkynna nefnd um endurgreiðslur hvenær tókur hefjast. Hafi slíkar tókur ekki hafist innan árs frá útgáfu vilyrðis, og ekki hafi borist rökstudd beiðni um framlengingu, fellur vilyrðið sjálfkrafa úr gildi.
- Skilgreina þarf með skýrari hætti hugtökin heildarframleiðslukostnað og framleiðslukostnaður m.t.t. kostnaðar sem fellur til innan EES

Samtímis framlengingu kerfisins verður settur á laggirnar verkefnahópur sem mun hafa það hlutverk að greina enn frekar ýmis atriði laganna sem hafa komið fram við framkvæmd þeirra m.t.t. sambærilegrar kerfa erlendis. Gert er ráð fyrir að verkefnahópurinn skili drögum að frekari breytingum á lögunum vorið 2026.

Til að fyrirbyggja að rof myndist í umsóknum og framleiðslu kvikmyndaverkefna er því lagt til að framlengja endurgreiðslukerfið með minni háttar breytingum á þessu stigi en að frekari breytingar á endurgreiðslukerfinu fylgi í kjölfar tillagna verkefnahóps.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Með frumvarpinu er endurgreiðslukerfið framlengt um þrjú ár. Frumvarpinu er ætlað að aðlagja kerfið enn frekar að þörfum umsækjenda, Kvikmyndamiðstöðvar Íslands og ríkissjóðs um fyrirsjáanleika og einfaldleika eins og fram hefur komið í samráði um kerfið. Þá er frumvarpinu ætlað að styðja enn frekar við kvikmyndagerð á Íslandi, auka samkeppnishæfni kvikmyndagerðarfólks á Íslandi og efla íslenska menningu og tungu með aukinni kvikmyndaframleiðslu.

Frumvarpinu er einnig ætlað að bregðast við athugasemdum frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) sem fram komu við nýafstaðna úttekt á kerfinu um að nefnd um endurgreiðslur skuli gæta þess að umsóknir uppfylli skilyrði ákvæða 54. gr. reglugerðar (ESB) nr. 651/2014 um almenna hópundanþágu frá tilkynningarskyldu, þar sem tilgreindir eru tilteknir flokkar aðstoðar sem samrýmast innri markaðnum til beitingar á 107. og 108. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins og að nefndin teljist vera "veitingarvald" í skilningi reglugerðar (ESB) nr. 651/2014 um almenna hópundanþágu frá tilkynningarskyldu.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Til að bregðast við athugasemdum ESA er nauðsynlegt að breyta lögunum. Athugasemdum ESA hefur þegar verið bætt við reglugerð um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi nr. 450/2017.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Stefna íslenskra stjórnvalda er að styðja áfram við kvikmyndagerð með endurgreiðslum til kvikmyndagerðar. Kvikmyndastefna fyrir Ísland var kynnt í október 2020. Ein af aðgerðum stefnunnar miðar að samkeppnishæfu endurgreiðslukerfi kvikmynda.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmiðið með lagasetningunni er að efla íslenska kvikmyndagerð og bregðast við athugasemdum ESA eftir úttekt á kerfinu. Að auki er markmiðið að auka fyrirsjáanleika fyrir umsækjendur endurgreiðslna, Kvikmyndamiðstöð Íslands og ríkissjóð. Með þessum tillögum er bæði lögð áhersla á bætta nýtingu þeirra fjármuna sem fara til endurgreiðslna og aukinn fyrirsjáanleika í útgjöldum ríkissjóðs.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það? Lögin verða óbreytt og falla úr gildi. Ekki verður lengur hægt að sækja um endurgreiðslu á framleiðslukostnaði kvikmyndaverkefna á Íslandi eftir 31. desember 2025. Samkeppnishæfni Íslands minnkar og kvikmyndagerð á Íslandi ber skarðan hlut frá borði. 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið Ekki er hægt að framlengja endurgreiðslukerfið án lagabreytingar. 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu Markmiðið með lagasetningunni er að styðja áfram við kvikmyndagerð, en að afmarka kerfið betur en áður hefur verið gert.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?
1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Helstu ákvæðum sem þarf að bæta við er í 3. mgr. 3 gr. um að endurgreiðslunefndin skuli gæta þess að umsóknir uppfylli skilyrði ákvæða 54. gr. reglugerðar (ESB) nr. 651/2014 um almenna hópundanþágu frá tilkynningarskyldu, þar sem tilgreindir eru tilteknir flokkar aðstoðar sem samrýmast innri markaðnum til beitingar á 107. og 108. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins. Einnig þarf að bæta við ákvæði um að nefndin teljist vera "veitingarvald" í skilningi reglugerðar (ESB) nr. 651/2014 um almenna hópundanþágu frá tilkynningarskyldu. Einnig þarf að breyta ártali í 9. gr. um nýjan gildistíma og taka fram að endurgreiðslubeiðnir sem samþykktar hafa verið fyrir þau tímamörk halda þó gildi sínu. Breyta þarf 3. gr. laganna m.t.t. viðmiða vilyrðis- og útborgunarumsókna. Breyta þarf 8. gr. laganna um innihald reglugerðar o.fl. Breyta þarf 4. gr. um aðaltökutímabil.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Nei 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Já 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Fólk sem vinnur við kvikmyndagerð og hefur tekjur af kvikmyndagerð. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Fjármálaráðuneyti. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Haft var samráð við hagaðila kvikmyndagerðar (kvikmyndaráð og Kvikmyndamiðstöð Íslands) á samráðsfundi 26. júní 2025. Í kjölfarið var vinnufundur með Kvikmyndamiðstöð Íslands og Sambandi íslenskra kvikmyndaframleiðenda (SÍK) 2. júní 2025. 4. Fyrirhugað samráð Fyrirhugað samráð er við helstu haghafa í kvikmyndagerð. Frumvarpið mun vera sett í samráðsgátt stjórnvalda.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Verði frumvarpið að lögum eiga verkefni sem falla undir skilyrði laganna rétt á endurgreiðslu eins og áður. Það er þó breytilegt á milli ára hversu há endurgreiðslan er, enda fer fjárhæðin eftir fjölda og stærð verkefna sem sækja um. Í reglugerð 450/2017 er heimild nefndar um endurgreiðslur til að fresta endurgreiðslum sem kunna að vera umfram fjárveitingar Alþingis hverju sinni.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Nei

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennings, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gert er ráð fyrir að lagabreytingin taki gildi um áramót. Ekki er gert ráð fyrir að hagsmunaaðilar þurfi undirbúnings/aðlögunartíma. Í kjölfar lagabreytinganna þarf að uppfæra reglugerð nr. 450/2017 og fer sú vinna fram samtímis gerð frumvarps svo endurskoðuð lög og reglugerð taki gildi samtímis. Kvikmyndamiðstöð Íslands uppfærir upplýsingar um breytingar á endurgreiðslukerfi í umsóknargögnum á vef sínum.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Kvikmyndamiðstöð Íslands heldur utan um tölfræði verkefna aðila sem hljóta endurgreiðslur. Miðstöðin mun halda því áfram og birta upplýsingar þess efnis á vef sínum.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Gert er ráð fyrir að Kvikmyndamiðstöð Íslands haldi áfram að utan um tölfræði verkefna sem hljóta endurgreiðslur og muni því meta jafnóðum árangur breytinganna í samskiptum sínum við umsækjendur.

I. Annað

|

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum