

157. löggjafarþing 2025.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingar á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999 (framlanging gildistíma o.fl.)

Frá menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar eru gerðar á 2. gr. laganna:

- a. Seinni málslíður 3. mgr. fellur brott.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Með heildarframleiðslukostnaði er í lögum þessum átt við heildarframleiðslukostnað kvikmynda- eða sjónvarpsefnis, óháð því hvar hann fellur til.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar eru gerðar á 4. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. mgr. 4. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar svohljóðandi:
Aðalframleiðslutímabil verkefnis skal hefjast innan 12 mánaða frá útgáfu vilyrðis um endurgreiðslu skv. 2. mgr. 3. gr. Umsóknaraðili skal tilkynna nefnd um endurgreiðslur hvenær aðalframleiðslutímabil hefst. Hafi aðalframleiðslutímabil verkefnis ekki hafist innan tilskilins tíma, og ekki borist rökstudd beiðni um framlangingu, fellur vilyrðið sjálfkrafa úr gildi.
Framlangingu skv. 3. mgr. er heimilt að veita einu sinni og er hún aðeins veitt ef raunsaett þykir að aðalframleiðslutímabil geti hafist á næstu 12 mánuðum frá beiðni um framlangingu.
- b. Á eftir 1. málsl. 5. mgr. kemur: sbr. þó 4. mgr.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. mgr. bætast tvær nýjar málsgreinar svohljóðandi:
Þrátt fyrir 1. mgr. skal hlutfall endurgreidds framleiðslukostnaðar vera 35% af framleiðslukostnaði skv. 2. gr. og 5. gr. a. fyrir framleiðslu barna- og ungmennaefnis.
Með barnaefni er í lögum þessum átt við kvikmynda- og sjónvarpsefni, þar með talið leiknar kvikmyndir, hreyfimyndir og heimildamyndir, sem sérstaklega er ætlað börnum 12 ára og yngri.
Með ungmennaefni er í lögum þessum átt við kvikmynda- og sjónvarpsefni, þar með talið leiknar kvikmyndir, hreyfimyndir og heimildamyndir, sem sérstaklega er ætlað ungmönnum á aldrinum 13 – 18 ára.

- b. Á eftir 5. mgr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Verkefni sem hafa áætlaða eða endanlega heildarendurgreiðslu yfir 300.000.000 kr. verða ekki greidd út fyrr en 18 mánuðum eftir að umsókn um vilyrði er lögð fram, hið fyrsta.

4. gr.

Á eftir „3.“ í 1. mgr. 6. gr. kemur: , 4. mgr. 4.

5.gr.

Við 8. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Nefnd um endurgreiðslur skal 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.

6. gr.

Í stað ártalsins „2025“ í 9. gr. laganna kemur: 2028.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi en ákvæði 1. – 5. gr. koma til framkvæmda 1. janúar 2026.

Ákvæði til bráðabirgða I.

Aðili máls, þar sem beiðni um útborgun endurgreiðslu sem barst á árinu 2025 hefur verið hafnað að hluta eða öllu leyti á grundvelli lokamálsliðar 3. mgr. 2. gr. laga nr. 43/1999, eins og ákvæðið var orðað fyrir gildistöku laga þessara, á rétt á að óska eftir endurupptöku málsins.

Nefnd um endurgreiðslur skal innan 60 daga frá gildistöku laga þessara senda þeim aðilum, sem ákvæði þetta tekur til, tilkynningu um rétt þeirra til að óska eftir endurupptöku. Beiðni um endurupptöku skal berast nefndinni innan 60 daga frá dagsetningu tilkynningar nefndarinnar.

Berist nefndinni beiðni skv. 1. mgr. innan tilskilins frests skal hún taka málið til nýrrar efnismeðferðar að því er varðar þann hluta beiðninnar er lýtur að launa- og verktakakostnaði. Við þá meðferð skal leggja til grundvallar ákvæði laga þessara eins og þau hljóða eftir gildistöku þeirra. Um málsmeðferð fer að öðru leyti samkvæmt stjórnsýslulögum nr. 37/1993.

Ákvæði til bráðabirgða II.

Ráðherra skal setja á laggirnar starfshóp sem skal endurskoða ákvæði laga nr. 43/1999 í heild sinni og skal endurskoðun þeirri lokið í formi tillagna til ráðherra, fyrir 1. júlí 2026.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu sem samið er í menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti eru lagðar til breytingar á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999. Núgildandi kerfi rennur að óbreyttu út 31. desember 2025. Breytingar á lögnum fela í sér framlengingu á endurgreiðslukerfinu til þriggja ára auk þess sem sérstök áhersla er lögð á framleiðslu barna- og ungmennaefnis en hugtökin eru einnig nánar skýrð. Þá er hugtakið heildarframleiðslukostnaður skýrt og gerð er breyting á skilgreiningu hugtaksins framleiðslukostnaður í lögnum, en talin hefur verið brýn nauðsyn á að skýra hugtökin frekar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar er leitast við að auka enn frekar útflutning og verðmætasköpun í skapandi greinum. Stefna íslenskra stjórnvalda er að styðja áfram við kvikmyndagerð með endurgreiðslum til kvikmyndagerðar. Kvikmyndastefna til ársins 2030 var kynnt í október 2020 og miðar ein af aðgerðum stefnunnar að samkeppnishæfu endurgreiðslukerfis kvikmynda. Markmiðið með lagasetningunni er að efla íslenska kvikmyndagerð og bregðast við athugasemdum Eftirlitstofnunar EFTA (ESA) eftir úttekt á kerfinu. Í úttekt ESA á kerfinu kom meðal annars fram 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.

Með frumvarpinu er bæði lögð áhersla á bætta nýtingu þeirra fjármuna sem fara til endurgreiðslna og aukinn fyrirsjáanleika í útgjöldum ríkissjóðs. Ef ekkert er aðhafst rennur tímabundið endurgreiðslukerfi til kvikmyndagerðar að óbreyttu út 1. janúar 2026.

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.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að leggja sérstaka áherslu á barna- og ungmennaefni. Barna- og ungmennaefni á undir högg að sækja þar sem það er dýrara í framleiðslu, fjármögnun þess er erfiðari og dreifingarmöguleikar á íslensku leiknu barnaefni minni á alþjóðavettvangi.

Skýrari mörk eru sett um hvenær er hægt að sækja um vilyrði og útborgun fyrir kvikmyndaverkefni til þess að auka fyrirsjáanleika í fjármögnun kerfisins. Í reglugerð nr. 450/2017 er nefnd um endurgreiðslur heimilt 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 setja viðmið milli þess að vilyrðisumsókn berst og sótt er um útborgun, með hliðsjón af umfangi verkefna. 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 fjölmiðlaveitur. 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 aðalframleiðslutímabil verkefnis skuli hefjast innan eins árs frá útgáfu vilyrðis um endurgreiðslu. Umsækjanda verði gert að tilkynna nefnd um endurgreiðslur hvenær tímabilið hefjist. Hafi aðalframleiðslutímabil ekki hafist innan árs frá útgáfu vilyrðis, og ekki hafi borist rökstudd beiðni um framlengingu, fellur vilyrðið sjálfkrafa úr gildi. Eftir sem áður geta umsækjendur sótt um vilyrði að nýju, sé hið eldra vilyrði fallið úr gildi.

Þá er hugtakið heildarframleiðslukostnaður skilgreint auk þess sem skilgreining hugtaksins framleiðslukostnaður er breytt, með tilliti til kostnaðar sem fellur til innan Evrópska efnahagssvæðisins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Endurgreiðslukerfi eins og það sem lög nr. 43/1999 fela í sér telst vera 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 svokallað GBER ferli (e. General Block Exemption Regulation). Fastmótaður undanþágur frá tilkynningarskyldu til ESA fyrir tiltekna tegundir ríkisaðstoðar (hópundanþágur) er einkum að finna í umræddri reglugerð (ESB) um almenna hópundanþágu (GBER). Framangreind GBER reglugerð á við um það frumvarp sem hér er lagt fram, með sama hætti og síðustu breytingar á lögunum, og er frumvarpið því ekki tilkynningarskyldt sem slíkt til ESA. Engu að síður er ESA upplýst um það með viðeigandi hætti.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst þá aðila sem starfa við kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð og þá sem framleiða kvikmyndir og sjónvarpsþætti. Haft var samráð við Kvikmyndaráð (hagaðila kvikmyndagerðar) og Kvikmyndamiðstöð Íslands á samráðsfundi 26. júní 2025. Í kjölfarið var vinnufundur með Kvikmyndamiðstöð Íslands og Sambandi íslenskra kvikmyndaframleiðenda (SÍK) 2. júní 2025.

Áform lagasetningarinnar auk mats á áhrifum voru í Samráðsgátt stjórnvalda frá 12.- 22. september og bárust fimm umsagnir. Áformum um framlengingu og endurskoðun kerfisins er almennt fagnað og vísað til þess að kerfið hafi átt þátt í að efla innlenda kvikmyndagerð, skapa verðmæti og störf og styrkja samkeppnisstöðu Íslands á alþjóðavettvangi. Auk þess er áherslu á barnaefni fagnað. Sú gagnrýni á kerfið kemur þar fram að samkvæmt 4. mgr. 4. gr. laga um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar nr. 43/1999 er kveðið á um að framleiðsla efnis sem fyrst og fremst ætlað til sýninga í eigin dreifikerfi njóti ekki endurgreiðslu. Þá er einnig bent á að umrædd málsgrein samræmist ekki þeim rökstuðningi sem veittur er fyrir aukinni endurgreiðslu til barnaefnis, því er lagt til að umrætt orðalag verði felld brott. Umrædd málsgrein var sett í lögin 2011 og hafa frá þeim tíma orðið talsverðar breytingar, bæði á því hvernig efni er dreift en einnig hvernig áhorfendur nálgast efni. Ráðuneytið mun fela þeim starfshópi sem mælt er fyrir um í ákvæði til bráðabirgða II að skoða þetta sérstaklega og taka afstöðu til þess hvort breytinga er þörf.

Í umsögnum er bent á mikilvægi kvikmyndahúsa fyrir menningu og miðlun menningarefnis, og að þau séu sérstaklega mikilvæg fyrir börn og ungmenni og sporni gegn félagslegri einangrun eldri borgara og annarra hópa samfélagsins. Í umsögn er bent á að aðgangseyrir að tónleikum, listdanssýningum, leiksýningum og leikhúsum sé undanþegin virðisaukaskatti en að það skjóti skökku við að kvikmyndahús greiði 24% vsk. Ráðuneytið er í umsögninni hvatt til að beita sér fyrri því að virðisaukaskattsþrepi aðgangseyris kvikmyndahúsa verði breytt. Lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneyti og því ekki hægt að bregðast við athugasemdum í frumvarpi sem hér ræðir. Ráðuneytið mun hins vegar taka málið til skoðunar í samráði við þess til bæra aðila innan fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Í umsögnum er ítrekuð nauðsyn skilgreiningar á heildarframleiðslukostnaði og framleiðslukostnaði m.t.t. kostnaðar innan EES. Með frumvarpinu er lagt til að skýra hugtökin til að fyrirbyggja vafaatriði sem þessum hugtökum tengjast. Í umsögnum er bent á mikilvægi Kvikmyndasjóðs og lagt til að fella brott 1. mgr. 7. gr. laganna og styrkir frá opinberum aðilum myndu þannig ekki lengur draga úr stofni til útreiknings endurgreiðslu. Í umsögnum er lagt til að hlutfall endurgreiðs framleiðslukostnaðar verði 40% af framleiðslukostnaði fyrir framleiðslu barna- og ungmennaefnis og viðbótarskilyrði skv. töluliðum 1.-3. 2. mgr. 5. gr. laganna falli brott þar sem fá íslensk verkefni uppfylli skilyrðin. Ráðuneytið mun fela þeim starfshópi sem mælt er fyrir um í bráðabirgðaákvæði II að skoða þær athugasemdir sem bárust og taka afstöðu til þeirra.

Í umsögnum er bent á mikilvægi réttar orðanotkunar með tilliti til aðaltökutímabils og aðalframleiðslutímabils vegna útgáfu vilyrðis og hvatt til þess að horfa til þróunar endurgreiðslukerfa innan Evrópu vegna stuðnings við starfræna myndvinnslu og eftirvinnslu. Athugasemdin um orðanotkun verður tekin til greina við frumvarpsgerðina og ráðuneytið mun fela starfshópi sem mælt er fyrir um í ákvæði til bráðabirgða II að skoða fyrirkomulag annarra endurgreiðslukerfa m.t.t. eftirvinnslu.

Í umsögnum er að auki hvatt til þess að stuðla að aðgengi fyrir öll í tengslum við opinberar styrkveitingar. Ráðuneytið vinnur nú þegar að greiningu og drögum að tillögum að aukinni þátttöku fatlaðs fólks í listum og menningu. Athugasemdin sem kemur fram í umsögn þessari verður tekin með inn í þá greiningarvinnu.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum felur það í ekki í sér verulegar breytingar á tekjum ríkissjóðs umfram samþykktan fjárhagsramma málefnasviðs 7. Útgjöld miðast við framlag úr ríkissjóði í samræmi við fjárlög hvers árs. Á undanförunum árum hefur samkeppnishæfni Íslands sem kvikmyndaframleiðslulands aukist vegna tilkomumikilla og aðgengilegra tökustaða, hærri endurgreiðsluhlutfalls í kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð og hæfs kvikmyndagerðafólks. Einstakir tökustaðir á Íslandi hafa stuðlað að öflugri landkynningu og stutt við ferðaþjónustu og rekstur tengdan henni. Gögn Ferðamálastofu frá 2018 sýna að 39% ferðamanna á Íslandi nefndu kvikmyndir og sjónvarpsþætti sem sýna íslenskt landslag sem eina af helstu ástæðunum fyrir komu þeirra til landsins.

Í október 2019 skilaði Ríkisendurskoðun skýrslu til Alþingis um endurgreiðslukerfið og framkvæmd þess. Bar skýrslan heitið Endurgreiðslukerfi kvikmynda. Skýrslan var unnin að frumkvæði Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar um hugsanlega misnotkun á endurgreiðslukerfi kvikmynda. Með breytingum á lögnum árið 2021 var brugðist við athugasemdum Ríkisendurskoðunar m.a. um kröfur til efnis sem sótt er um endurgreiðslu

fyrir, um kröfur um staðfestingu endurskoðanda, um skilgreiningu á framleiðslukostnaði til að skýra betur hvaða kostnaðarliðir falli undir endurgreiðslustofn, um samstarf við skattayfirvöld, um aðgengi að kynningarefni o.fl.

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 milljarðar kr. Í skýrslunni kemur fram að óbein og afleidd hagræn áhrif af kvikmyndaframleiðslu geti verið veruleg Í úttekt Olsberg SPI á endurgreiðslukerfinu frá árinu 2024 sem framkvæmd var að beiðni ráðuneytisins kom fram að íslensk kvikmyndagerð hefur náð eftirtektarverðum árangri á alþjóðavettvangi. Olsberg SPI áætla að á tímabilinu 2019 til 2022 hafi endurgreiðsluhæf framleiðsluverkefni í kvikmynda- og sjónvarpþáttagerð varið á bilinu 9,7–28,9 milljörðum króna á Íslandi á hverju ári. Úttektin leiddi einnig í ljós að 86% útgjaldanna hefðu ekki átt sér stað á Íslandi ef ekkert endurgreiðslukerfi væri fyrir hendi. Í Olsberg skýrslunni er áætlað að á árunum 2019–2022 námu efnahagsleg umsvif (*e. Economic output*) kvikmynda- og sjónvarpsverkefna sem hlutu endurgreiðslur samtals 237,9 milljörðum króna (verðlag 2023). Verði á frumvarpið að lögum og stuðningi við kvikmyndagerð áframhaldið með framlengdu endurgreiðslukerfi má samkvæmt framansögðu gera ráð fyrir auknum skatttekjum.

Gert er ráð fyrir að frumvarpið hafi bein og óbein áhrif á byggðalög. Fjöldi kvikmyndaverkefna er tekinn upp og þjónustaður víða um landið. Tímabundnar endurgreiðslur til kvikmyndagerðar geta haft jákvæð áhrif á sveitarfélög og byggðarkjarna. Skýrsla Olsberg gefur til kynna að endurgreiðsluhæf verkefni hafa töluverð áhrif á aðra geira efnahagslífsins en kvikmyndagerð. Útgjaldagreining á umfangsmiklu sjónvarpsþáttaverkefni sem tekið var upp á Íslandi sýndi að 70% af framleiðsluútgjöldum verkefnisins (*e. „below-the-line“*) innan Íslands dreifðust yfir ýmsar aðrar atvinnugreinar en beina framleiðslutengda kvikmyndaþjónustu. Útgjaldagreining á annarri meðalstórri sjónvarpsþáttaröð sýndi að framleiðslan og útgjöld í tengslum við hana geta jafnframt haft áhrif víða um land.

Endurgreiðslukerfið hefur samkvæmt skýrslunni stuðlað að því að fleiri framleiðsluverkefni hafa verið tekin upp á Íslandi, sem leitt hefur til aukins áhuga á landinu og hefur í kjölfarið haft jákvæð áhrif á ímynd landsins og ferðaþjónustuiðnaðinn í heild sinni. Endurgreiðslukerfið hefur haft jákvæð áhrif á kunnáttu og getu innan skapandi greina. Önnur afleiðing endurgreiðslukerfisins, samkvæmt þeim gögnum er búa að baki Olsberg skýrslunni, birtist í aukinni almennri fagmennsku hjá íslensku kvikmyndagerðarfólki.

Aukin tökustarfsemi á Íslandi hefur leitt til aukinnar eftirspurnar eftir innviðauppbýggingu í greininni og haft jákvæð áhrif á þjónustufyrirtæki og fyrirtæki sem útvega tækjabúnað fyrir framleiðsluna.

Nemendur sem útskrifast úr nýlegu háskólanámi í kvikmyndagerð við kvikmyndalistadeild Listaháskólans njóta góðs af öflugu endurgreiðslukerfi kvikmyndagerðar á Íslandi enda eru tækifærin til þátttöku í kvikmyndaverkefnum hérlandis fjöldamörg.

Frumvarpið gerir aðeins ráð fyrir fjárstuðningi við lögaðila, þ.e.a.s. framleiðslufyrirtæki, sem uppfylla tilteknar kröfur, en ekki með neinum hætti hvernig fjármunum er ráðstafað. Kvikmyndamiðstöð Íslands tekur saman upplýsingar um hlut kvenna í kvikmyndagerð og birtir tölulegar upplýsingar um fjölda umsókna og styrki eftir lykilstöðum. Þar er fyrst og fremst einblínt á styrki úr Kvikmyndasjóði. Við mat á umsóknum er, auk lykilviðmiða skv. kvikmyndalögum nr. 137/2001 og reglugerð nr. 229/2003 um kvikmyndasjóð, er litið til þess

hvort styrkurinn stuðli að jöfnun á stöðu kvenna og karla í kvikmyndagerð. Eðli málsins samkvæmt hafa stjórnvöld ekki afskipti af vali framleiðslufyrirtækja á lykilstarfsfólki í kvikmyndagerð, þ.á.m. kynjaskiptingu þeirra. Greining á hlutfalli kynja í íslenskum kvikmyndaverkefnum 2023–2025 og evrópskum gögnum 2015–2024 sýnir að Ísland stendur betur að vígi en meðaltal Evrópu í þróunar- og handritsverkefnum, þar sem konur ná yfir 40–50% hlutdeild. Í framleiðslu kvikmynda í fullri lengd er Ísland hins vegar nær evrópska meðaltalinu, þar sem kvenhlutdeildin er aðeins um fjórðungur. Evróputölur sýna hægna vöxt og spáð er að kynjajafnvægi náist ekki fyrr en árið 2047 fyrir leikstjóra, og enn síðar í öðrum hlutverkum. Ísland stendur betur að vígi á upphafs- og þróunarstigum kvikmyndagerðar, en stendur veikari fótum þegar kemur að framleiðslu og lokastigum verkefna. (Byggt á eftirfarandi gögnum: The European Audiovisual Observatory, Female professionals in European film production: 2015-2024 figures og upplýsingum frá Kvikmyndamiðstöð Íslands)

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Framleiðsla íslenskra kvikmynda og sjónvarpsþátta fer fram í alþjóðlegu umhverfi kvikmyndagerðar. Með staðfestingu á fjármögnun frá Íslandi geta verkefnin sótt fjármögnun úr norrænum og evrópskum sjóðum. Framleiðslukostnaður sem verður til innan EES, t.a.m. í samstarfi lykilstarfsmanna framleiðslunnar svo sem í leikstjórn, handritsgerð, framleiðslu o.s.frv. getur verið stór þáttur framleiðslunnar, og jafnvel í einhverjum tilfellum grundvöllur fyrir því að framleiðslan verði að veruleika.

Lagt er til að seinni málslíður 3. mgr. 2. gr. falli brott sem mælir fyrir um að laun- og verktakagreiðslur teljast eingöngu til framleiðslukostnaðar séu þau sannanlega skattlögð hér á landi. Umsækjendur geti með þessu móti áfram sótt um endurgreiðslu af framleiðslukostnaði vegna launa- og verktakagreiðslna sem fellur til innan EES svæðisins, Grænlands og Færeyja, að uppfylltu 80% skilyrði.

Svo virðist vera að núgildandi löggjöf sé ekki nægilega afdráttarlaus um að kostnaður, sem felur í sér launa- eða verktakagreiðslur og ekki hafi verið skattlagður á Íslandi, geti talist til framleiðslukostnaðar í skilningi laganna. Sambærilegt ákvæði um heildarframleiðslukostnað og EES er að finna í norsku endurgreiðslulögunum. Þar segir: “If more than 80 % of the total approved production costs for the production will arise in Norway, the grant amount will be calculated based on the total production costs in the EEA. The grant will under such circumstances be calculated based on the total approved production costs in Norway and the EEA.” Samkvæmt upplýsingum hefur ekki farið fram formleg endurskoðun á lögunum eða þessu tiltekna ákvæði að svo stöddu.

Athygli ráðuneytisins hefur að auki verið vakin á að í lögin skorti nánari hugtakaskilgreiningar og bent hefur verið á vissan óskýrleika í lögunum sem hefur haft í för með sér ólíkan skilning, af hálfu nefndar um endurgreiðslur og umsækjenda. Mikilvægt er að taka af tvímæli um skilgreiningu orðsins heildarframleiðslukostnaður, eins og það hugtak kemur fram í lögunum, þ.e.a.s. hvort með því orði er átt við heildarframleiðslukostnað umsækjanda vegna þess verkefnis sem viðkomandi tekur að sér, mögulega sem hluta af kvikmynd eða sjónvarpsefni hvers konar, eða heildarframleiðslukostnað kvikmyndar eða

sjónvarpsefnis í heild óháð hlutdeild umsækjanda um endurgreiðslu hér á landi í þeim heildarkostnaði. Því er lagt til að við bætist ný málsgrein um að með heildarframleiðslukostnaði er í lögum þessum átt við heildarframleiðslukostnað kvikmyndar eða sjónvarpsefnis, óháð því hvar hann fellur til.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að aðalframleiðslutímabil verkefnis skuli hefjast innan 12 mánaða frá útgáfu vilyrðis um endurgreiðslu skv. 2. mgr. 3. gr. Með útgáfu vilyrðis fer samtímis fram mat á fjármagnspörf endurgreiðslukerfisins. Til þess að meta fjárförf endurgreiðslukerfisins hverju sinni er því mikilvægt að meta þau verkefni sem fara í reynd í framleiðslu. Ýmislegt getur komið upp á við undirbúning framleiðslu. Útgáfa vilyrðis getur nýst framleiðendum til að tryggja fjármögnun til verkefnisins annars staðar frá. Með viðbótargreininni er umsækjanda falið að tilkynna nefnd um endurgreiðslur um hvenær aðalframleiðslutímabil verkefnis hefjist og senda rökstudda beiðni um framlengingu sé þess þörf. Sé það ekki gert, þá fellur vilyrðið sjálfkrafa úr gildi. Eftir sem áður geta umsækjendur sótt um vilyrði að nýju, sé hið eldra vilyrði fallið úr gildi. Fyrirkomulaginu er ætlað að einfalda eftirfylgni umsýsluðila með fjárförfum kerfisins og hvetja umsækjendur til að sækja um vilyrði innan þess tímaramma sem raunhæft er að aðalframleiðslutímabils verkefnis hefjist.

Ákvæðið mælir fyrir um að nefndinni sé heimilt að veita framlengingu á vilyrði einu sinni og framlenging aðeins veitt ef raunsætt þykir að aðalframleiðslutímabil geti hafist á næstu 12 mánuðum frá beiðni um framlengingu. Mælt verður fyrir um nánari leiðbeiningar um það mat sem þarf að fara fram af hálfu nefndarinnar vegna ákvæðis þessa í reglugerð sem sett verður og breytir núgildandi reglugerð nr. 450/2017 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

Þau nýmæli sem felast með ákvæðinu hafa áhrif á núgildandi 5. mgr. 4. gr. laga um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi nr. 43/1999 en 1. málsl. gildandi ákvæðis hljóðar svo: „Nú er framleiðslu kvikmyndar eða sjónvarpsefnis ekki lokið innan þriggja ára frá dagsetningu vilyrðis fyrir endurgreiðslu sem veitt er á grundvelli 3. gr. og fellur vilyrðið þá úr gildi.” Eftir samþykkt þessara laga mun koma í lok ákvæðis „sbr. þó 4. mgr.” Viðbótinni er ætlað að koma til móts við það að í þeim tilfellum sem samþykkt er að veita framlengingu á vilyrði þá sé ekki sanngjarnt að ætlast til þess að framleiðslu kvikmyndar sé lokið innan árs frá því að aðalframleiðslutímabil hefst þar sem framlenging gerir það að verkum að aðalframleiðslutímabil geti hafist allt að 24 mánuðum frá útgáfu vilyrðis. Breytingin gerir það þá að verkum að ef nefndin veitir verkefni framlengingu þá skuli nefndin samtímis taka afstöðu til 2. málsl. 5. mgr. endurgreiðslulaganna og mæla fyrir um hvenær rétt sé að framleiðslu kvikmyndar eða sjónvarpsefnis sé lokið með hliðsjón af veittri framlengingu á upphafi aðalframleiðslutímabils.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að styðja sérstaklega við barna- og ungmennaefni. Ákvæðið skýrir nánar hvað teljist til barnaefnis annars vegar og hins vegar ungmennaefnis.

Barna- og ungmennaefni getur verið flókið í framkvæmd. Í leiknum barnamyndum geta leikarar verið á öllum aldri og því mikilvægt að hafa stutta tókudaga og stuðning fyrir börn og

ungmenni sem taka þátt í framleiðslunni. Þá þarf aukna þjálfun við framleiðslu barna- og ungmennaefnis, öryggiskröfur eru hærrí og kvikun efnis er meiri. Ítarlegar kröfur eru til barna- og ungmennaefnis um að það standist aldursviðmið hverju sinni. Aðgengi að kvikmyndum og sjónvarpsfni á íslensku og íslensku táknmáli er forsenda fyrir því að börn og ungmenni sjái efni um sinn eigin veruleika. Barna- og ungmennaefni má einnig í einhverjum tilvikum nýta í kennslu til stuðnings við námsáherslur hverju sinni. Mælt verður fyrir um skilgreiningar og kröfur sem gerðar verða til barna- og ungmennaefnis samkvæmt ákvæðinu í reglugerð sbr. 8. gr. laga nr. 43/1999.

Skortur er á innlendu barna- og ungmennaefni. Fjármögnun barna- og ungmennaefnis er erfið og arðsemismat veikburða í samanburði við önnur verkefni. Þótt börn og ungmenni séu alþjóðlegur markhópur þá reynist erfið að tryggja dreifingu á íslensku barnaefni utan landsteinanna vegna nokkurra þátta. Þar má einna helst nefna að talsetning og staðfæringar af íslensku eru kostnaðarsamar og bera ekki alltaf árangur, menningarleg sérkenni hverju sinni flytjast misvel milli þjóða og þegar er mikil samkeppni til staðar við rótgróið og fjármagnað alþjóðlegt barnaefni frá stærri markaðssvæðum.

Fjárhæð endurgreiðslukerfisins er ákveðin í fjárlögum hvers árs. 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 sótt um vilyrði og útborgun með stuttu millibili. Til þess að betur sé hægt að meta fjárförf endurgreiðslukerfisins telst eðlilegt að sett séu viðmið um lágmarkstíma milli þess sem vilyrðisumsókn berst og sótt er um útborgun fyrir framleiðslunni.

Slíkt skilyrði mun fyrst og fremst ná til umfangsmikilla erlendra verkefna með traustan fjárhagsgrundvöll, auk stærri innlendra sjónvarpsverkefna sem unnin eru í samstarfi við erlenda fjölmiðla. Þar sem þessi verkefni fela í sér háar fjárhagslegar skuldbindingar af hálfu hins opinbera er ekki óeðlilegt að gera auknar kröfur um fyrirsjáanleika í umsóknarferlinu. Talið er ólíklegt að þessi breyting hafi neikvæð áhrif á samkeppnishæfni Íslands sem tókustaðar og framleiðslulands. Slíkt fyrirkomulag algengt í sambærilegum kerfum víða í Evrópu þar sem útgreiðsla á háum endurgreiðslufjárhæðum fer almennt fram með lengri fyrirvörum og ítarlegri eftirliti. Ef sett verða framangreind lágmarkstímamörk má gera ráð fyrir að áhrifin verði mismunandi eftir eðli og skipulagi verkefna. 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 að hluta skv. reglugerð nr. 450/2017 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi eða fulla endurgreiðslu samkvæmt lögunum, 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.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að sú ákvörðun endurgreiðslunefndar að hafna umsækjanda um framlengingu vilyrðis sé stjórnvaldsákvörðun sem sé kæránleg til ráðuneytisins. Með ákvæðinu er jafnframt tekinn af sá vafi sem kann að koma upp um hvort höfnun endurgreiðslunefndar á beiðni um framlengingu á vilyrði sé stjórnvaldsákvörðun eða ákvörðun sem er hluti af málsmeðferð og bindur ekki enda á mál. Ákvörðun endurgreiðslunefndar um höfnun á framlengingu vilyrðis er einhliða og íþyngjandi ákvörðun fyrir umsækjenda sem er líkleg til að hafa þau áhrif að umsækjandi eigi þess ekki kost að sækja um hina eiginlegu endurgreiðslu innan þess tímaramma sem lögin ákvarða og bindur höfnun um framlengingu vilyrðis því í einhverjum tilvikum enda á mál. Af þeim sökum ber að fara með ákvörðunina sem stjórnvaldsákvörðun.

Um 5. gr.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), tekur árlega til nánari skoðunar eitt ríkisstyrkjakerfi í því skyni að kanna hvort umrædd ráðstöfun, sé í samræmi við og uppfylli viðeigandi lagagrundvöll ríkisstyrkjareglanna. ESA framkvæmdi úttekt á kvikmyndaendurgreiðslukerfinu á árunum 2023-2024. Nú þegar hefur verið brugðist við athugasemdum ESA við úttektina á kerfinu með breytingum á reglugerð nr. 450/2017 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Með breytingunni er brugðist við athugasemd ESA um að Ísland skuli setja í lögin vísun til GBER reglugerðarinnar og til viðeigandi ákvæðis hennar en til bráðabirgða var brugðist við framangreindri athugasemd með breytingu á reglugerð nr. 450/2017 og er vísunin nú lögfest, líkt og kröfur ESA gera ráð fyrir.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða I

Þrátt fyrir ákvæði 8. gr. þykir rétt að endurgreiðslunefnd upplýsi þá umsækjendur annars vegar hafa fengið höfnun á vilyrði m.t.t. seinni máls. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 43/1999 og hins vegar þá sem eru með virkt vilyrði vegna barna- og/eða ungmennaefnis um hækkun á endurgreiðslu vegna slíks efnis og gefi þeim tækifæri til að óska eftir endurákvörðun á vilyrðinu með hliðsjón af þeim breytingum sem gerð er með lögum þessum. Þykir hæfilegt að gefa umsækjendum 90 daga frá tilkynningu nefndarinnar til að bregðast við enda eru ekki frekari kröfur gerðar til slíkra vilyrðisumsókna. Þá setur tímamarkið einnig ákveðinn ramma um það hvenær nefndin megi búast við að fá beiðni um endurákvörðun vegna þegar útgefinna vilyrða.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Ákvæðið mælir fyrir um að ráðherra skuli setja á laggirnar starfshóp sem hefur það hlutverk að endurskoða ákvæði laga nr. 43/1999 og skila tillögum til ráðherra. Töluverð greiningarvinna hefur þegar farið fram í samráði við Kvikmyndamiðstöð Íslands, nefnd um endurgreiðslur og fulltrúa kvikmyndagerðar um endurgreiðslukerfið og mögulegar breytingar á því. Ljóst er að frekari breytinga er þörf en lagðar eru til með lögum þessum. Meðal annars

er unnt að skýra hugtök, auka fyrirsjáanleika fyrir umsækjendur, umsýsluaðila og ríkissjóð auk þess að koma skipulagi á uppsetningu ákvæða til þess að auðvelda lestur laganna fyrir umsækjendur. En lögin bera þess merki að hafa verið breytt oft frá setningu þeirra. Starfshópi verður falið að halda áfram greiningarvinnunni og leggja fram tillögur að frekari breytingum á kerfinu fyrir 1. júlí 2026. Markmiðið er að halda þeirri samkeppnisstöðu sem kerfið hefur á alþjóðavettvangi, einfalda umsýslu, auka fyrirsjáanleika og efla enn frekar innlenda menningu og kynningu á sögu landsins og náttúru með stuðningi við kvikmyndir og sjónvarpsefni sem framleitt er hér á landi. Gert er ráð fyrir að í starfshópnum muni sitja m.a. fulltrúar frá menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti auk ef til vill fulltrúa frá öðrum ráðuneytum. Þá er ráðgert að starfshópurinn sé í góðu samráði við helstu aðila kvikmyndagerðar.