



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	MHN25030187 – Frumvarp til laga um menningarframlag streymisveitna
Ráðuneyti	Menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytið
Stig mats	☐ Frummat, sbr. 1. gr. ☒ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	9. október 2025

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifabáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifabættir á fjárhag ríkissjóðs.

- a) Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?

Upplýsinga hefur verið aflað frá Skattinum um áætlaðar tekjur fyrirtækja sem reka streymisveitur og eru með starfsemi á Íslandi fyrir árin 2022, 2023 og 2024. Um er að ræða upplýsingar um virðisaukaskattskylda veltu af rafrænni þjónustu. Ekki er unnt að sundurgreina upplýsingar og afmarka tekjur af streymisveituþjónustu sérstaklega í fyrirliggjandi gögnum en af því leiðir að tekjur af fyrirhugaðri lagasetningu eru áætlaðar, að höfðu samráði við Skattinn.

- b) Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.

Miðað er við að menningarframlag verði 5% af heildartekjum streymisveitu af sölu áskrifta að ólínulegri myndmiðlun til einstaklinga og lögaðila hér á landi á næstliðnu almanaksári. Jafnframt er lagt til að bein fjárfesting streymisveitu í framleiðslu á innlendu efni komi til lækkunar menningarframlagi. Áætlanir taka mið af þeirri forsendu að innlendar streymisveitur fjárfesti í framleiðslu á innlendu efni, umfram fjárhæð menningarframlagsins, og að erlendar streymisveitur geri það ekki. Þá byggja forsendur jafnframt á því að erlendar streymisveitur velji að greiða menningarframlag í formi fjárfrahlags í stað beinnar fjárfestingar í innlendu efni. Tekjur sem frumvarpið skili í ríkissjóð stafi því frá erlendum streymisveitum og verði viðbót frá því sem nú er.

Þess skal getið að samkvæmt frummati á áhrifum frumvarpsins var talið að tekjur af frumvarpinu gætu orðið 100-300 m. kr. á ári. Byggði það á upplýsingum sem starfshópur þáverandi menningar- og viðskiptaráðherra hafði aflað frá Skattinum árið 2024 um tekjur af erlendum streymisáskriftum sem áætlaðar voru 5,3 milljarðar kr. árið 2023 og 4,6 milljarðar kr. árið 2022. Fram kom í skýrslunni að upplýsingarnar væru byggðar á tölum um virðisaukaskattskylda veltu af rafrænni þjónustu og að ekki væri hægt að sundurgreina þær að fullu niður á hverju þjónustu. Til að minnka líkur á að tölurnar væru ofáætlaðar voru þær lækkaðar um 10%.

Haustið 2025 bárust uppfærðar upplýsingar frá Skattinum um áætlaðar tekjur erlendra streymisveitna. Fram kom að Skatturinn teldi tekjur af erlendum streymisáskriftum hafa verið ofáætlaðar í frummati á áhrifum frumvarpsins, með vísan til þess að tekjur af streymisveituþjónustu væru einungis hluti rafrænnar þjónustu sem alþjóðleg tæknifyrirtæki veita hér á landi. Því væri nauðsynlegt að miða við enn lægri upphæð.

Af framangreindu leiða þær breytingar á áhrifamati frumvarpsins að fjárhæð mögulegra tekna af frumvarpinu, sem runnið geti í ríkissjóð, er nú áætluð um 140-150 millj. kr. á ári, í stað 100-300 millj. kr.

Sem fyrr byggir áhrifamatið á upplýsingum um virðisaukaskattskylda veltu og eru tölur áætlaðar, þar sem ekki var hægt að afmarka tekjur af streymisveituþjónustu sérstaklega í þeim gögnum sem fyrir liggja hjá Skattinum.

- c) Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?
Með frumvarpinu er ætlunin að leggja til ótímabundnar lagabreytingar. Þau fjárhagsáhrif sem það hefur í för með sér eru því varanleg.
- d) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun.
n/a
- e) Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.
n/a

2. Tekjubreytingar.

Áætlað er að frumvarpið muni skila tekjum í ríkissjóð sem gætu numið um 140-150 m.kr. á ári miðað við 5% menningarframlag sem reiknast af áskriftartekjum streymisveitna á Íslandi. Óvíst er þó á þessari stundu hversu háar tekjurnar gætu orðið. Tillagan miðast við að framlag ríkisins í Kvikmyndasjóð verði hækkað sem þeirri upphæð nemur, samkvæmt ákvörðun Alþingis í fjárlögum ár hvert.

Tekjur erlendra streymisveitna af áskriftum hér á landi eru taldar hafa numið um 2,62 milljörðum kr. árið 2023 og 2.88 milljörðum kr. árið 2022. Hafa ber í huga að ef allar innlendar og erlendar streymisveitur, sem falla undir gildissvið frumvarpsins, fjárfesta í innlendu efni fyrir 5% af áskriftartekjum á Íslandi skilar frumvarpið engum tekjum í ríkissjóð. Á móti ættu fjárfestingar í framleiðslu á nýjum, innlendum kvikmyndum, stuttmyndum, leiknu sjónvarpsefni og heimildamyndum sem og sýningarréttindum að slíku efni að aukast

** Tölurnar byggja á upplýsingum um VSK-skylda veltu og eru áætlaðar út frá tekjum af rafrænni þjónustu. Ekki var hægt að sundurgreina upplýsingarnar að fullu niður á hverja rafræna þjónustu og er því óvissa um hver heildarveltan af streymisþjónustu er.*

3. Útgjaldabreytingar.

Gera þarf ráð fyrir kostnaði við umsýslu Skattsins og Kvikmyndamiðstöðvar Íslands (KMÍ), samfara gjaldtökunni. Áætlað er að vinna við umsýslu hjá starfsmönnum þessara stofnana geti samsvarað allt að hálfu stöðugildi á ári, þ.e. mat á innlendu efni hjá KMÍ og yfirferð skýrslna, samskipti, útreikningar og álagning hjá Skattinum. Gæti beinn kostnaður vegna þessa numið allt að 5–8 millj. kr. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að tekjur vegna þeirra verði umfram þau útgjöld sem af þeim hljóta.

4. Eignabreytingar.

Engar eignabreytingar.

5. Aðrir áhrifapættir varðandi ríkisfjármál.

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.
n/a

- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál.

Frumvarpið grundvallast á því að menningarframlag streymisveitna teljist skattur sem skv. 37. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 skuli renna í ríkissjóð. Í 51. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 er kveðið á um að tekjur, aðrar en rekstrartekjur stofnana, skuli eingöngu færast sem tekjur ríkissjóðs. Með samþykkt laganna var alfarið fallið frá mörkun skatttekna. Þannig var lögfest að í stað þess að markaðar skatttekjur rynnu til viðkomandi rekstraraðila eða verkefna rynnu þær í ríkissjóð og í stað mörkuðu teknanna kæmu bein framlög úr ríkissjóði samkvæmt ákvörðun Alþingis. Tekjustofn er því tengdur málaflokk í heild sinni, en ekki einstökum aðilum sem annast framkvæmd hans, og af því leiðir að tekjurnar af honum ber að láta renna í ríkissjóð. Það er hlutverk Alþingis að ákveða hversu miklu skuli ráðstafað til viðkomandi málaflokks í fjárlögum hverju sinni. Í lögum um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur, nr. 47/2018, má m.a. sjá breytingar í þá veru að ákveðin gjaldtaka skuli renna í ríkissjóð en tryggt verði lögbundið framlag í fjárlögum ár hvert sem nemi ákveðnum forsendum hverju sinni. Þannig gerðu

<i>lögin ráð fyrir eins konar gegnumstreymi ýmissa gjalda úr ríkissjóði til viðkomandi ríkisaðila í stað þess að þau væru mörkuð með beinum hætti. Með því að taka upp viðlíka nálgun í vinnslu frumvarps til laga um menningarframlag streymisveitna telur menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytið, að höfðu samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið, að unnt sé að tryggja framlag til lögbundinna sjóða, sbr. Kvikmyndasjóð, og að tekjur af innheimtunni geti þannig runnið til framleiðslu á innlendu efni.</i> c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs. <i>Ríkisskattstjóri annast álagningu skattsins samhliða álagningu opinberra gjalda ár hvert, á grundvelli reiknings- og skýrsluskila streymisveitna vegna starfsemi á Íslandi á næstliðnu almanaksári.</i> d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur. <i>n/a</i> e) Rekstrarform ríkisstarfsemi. <i>n/a</i> f) Opinber innkaup og útboð. <i>n/a</i> g) Eignaumsýsla ríkisins. <i>n/a</i> h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. <i>n/a</i> i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara. <i>n/a</i>	B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun
1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins: a) í gildandi fjárlögum <i>Nei.</i> b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs <i>Nei.</i> c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar <i>Nei.</i> 2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum? <i>Gert er ráð fyrir að verkefnið afli tekna umfram þau útgjöld sem af því hljótask og mun kostnaður rúmast innan útgjaldaramma.</i> 3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu? <i>Já – sjá svar við spurningu nr. 2 í lið A.</i>	C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni
1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið. <i>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. Gjaldtakan gæti haft áhrif á verð til neytenda, að svo miklu leyti sem samkeppnisstyrði eru þannig að streymisveitur geti velt kostnaðinum yfir á þá. Hér skiptir máli hversu hátt framlagið kemur til með að vera en því</i>	

hærra sem það er þeim mun líkleggra er að því verði að hluta eða öllu leyti velt yfir í verð til neytenda.

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 mótnun 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.

2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?

Efni frumvarpsins snertir einkum starfsemi innlendra og erlendra streymisveitna með starfsemi á Íslandi. 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, Disney+ og HBO Max, 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.

Gera má 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.

3. Samkeppnisskilyrði.

- a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).

Ekki verður séð að reglusetning sé líkleg til að fækka fyrirtækjum á markaði með beinum hætti umfram eðlilega þróun.

- b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).

Ekki verður séð að reglusetning sé líkleg til að fækka fyrirtækjum á markaði með óbeinum hætti umfram eðlilega þróun.

- c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).

Ekki verður séð að reglusetning sé líkleg til að hafa slíkar takmarkanir í för með sér.

- d) Takmarkanir á framkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)

Ekki verður séð að reglusetning sé líkleg til að hafa slíkar takmarkanir í för með sér.

D. Önnur áhrif

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Engin.

2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).

Um er að ræða frumvarp á sviði skattaréttar, sem fellur ekki undir gildissvið laga nr. 76/2011 um þjónustuviðskipti á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. 11. tölul. 4. mgr. 2. gr. laganna.

3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.

Um er að ræða frumvarp á sviði skattaréttar, sem fellur ekki undir gildissvið laga nr. 57/2000 um skipti á upplýsingum um tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu. Frumvarpið er því ekki tilkynningaskyld til Eftirlitsstofnunar EFTA á grundvelli ákvæða EES-samningsins um tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu, sbr. tilskipun (ESB) nr. 2015/1535.

4. Áhrif á byggðalög.

Engin.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök.

Engin.

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Ekki er 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.

7. Áhrif á lýðheilsu.

Engin.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Engin.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

Engin.

10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.

Ráðgert er að Ríkisskattstjóri fái aukin verkefni við framkvæmd laganna. Ríkisskattstjóri auglýsi og taki við skýrslum streymisveitna og annist álagningu og aðra eftirfylgni.

Lagt er til að Kvikmyndamiðstöð Íslands fái aukin verkefni við að meta hvort efni, sem fjárfest er í, teljist innlent efni í skilningi frumvarpsins. Verkefnið ætti ekki að vera umfangsmikið, þar sem að innlendar streymisveitur fjárfesta almennt í framleiðslu á innlendu efni en erlendar streymisveitur gera það ekki.

Lagt er til að lögfest verði sú tilhögun að Ríkisskattstjóri geti leitað umsagnar hjá fjölmiðlanefnd, áður en streymisveita sem ekki hefur tilkynnt starfsemi sína er úrskurðuð sem skattskyldur aðili.

Einnig verði lögfest verði sú tilhögun að unnt verði að beina kærnum vegna ákvarðana Ríkisskattstjóra til yfirskattanefndar og kærnum vegna niðurstöðu Kvikmyndamiðstöðvar Íslands til menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytis.

Ekki er ástæða til að ætla annað en að stjórnsýslan ráði vel við verkefnin. Gert er ráð fyrir að kostnaður verði fjármagnaður af tekjum sem frumvarpið skilar, verði hann verulegur.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.

Engin.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

Engin.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.

Áætlað er að frumvarpið muni skila tekjum í ríkissjóð en óvíst er á þessari stundu hversu háar þær verða, hugsanlega 140-150 m.kr. á ári.

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.

n/a

3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).

Verði frumvarpið að lögum leiðir það til þess að alþjóðlegar streymisveitur munu styðja betur við framleiðslu á myndefni á íslensku og auknu fjármagni verður veitt til sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu hér á landi. Frumvarpið er því til þess fallið að efla innlenda sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu og hafa jákvæð áhrif á framboð innlends efnis á íslensku streymisveitum, sem neytendur munu njóta góðs af. Aðgengi að innlendu efni á íslensku á streymisveitum er mikilvæg forsenda þess að unnt sé að standa vörð um íslenska tungu á litlu málsvæði. Einnig miðar frumvarpið að því að jafna samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum fjölmiðlaveitum.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?

Já, og fulltrúi FJR sat í vinnuhóp sem vann frumvarpsdrög, ásamt fulltrúum MNH og Skattsins.

2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?

Já.

3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?

n/a