

Frumvarp til laga

um styrki vegna sýninga á kvikmyndum á íslensku í kvikmyndahúsum hér á landi (miðastyrkir).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

Heimilt er að greiða sérstaka styrki, miðastyrki, úr ríkissjóði vegna sýninga á kvikmyndum á íslensku í kvikmyndahúsum hér á landi ef myndirnar eru unnar og kostaðar af framleiðendum með staðfestu á Íslandi eða framleiðendum með staðfestu í EES-ríki. Heimildin tekur einnig til framleiðslu kvikmynda á íslensku sem framleiddar eru sem samstarfsverkefni slíkra framleiðenda og erlendra aðila. Styrkir eru greiddir vegna sýninga á árunum 2013–2016. Skal heildarandvirði miðastyrkja aldrei nema hærri fjárhæð en ákveðið er af Alþingi í fjárlögum hvers árs.

2. gr.

Með kvikmynd á íslensku er átt við að frumútgáfa kvikmyndarinnar sem sýnd hefur verið í kvikmyndahúsi hér á landi sé með íslensku tali.

3. gr.

Kvikmyndamiðstöð Íslands annast meðferð umsókna og greiðslu miðastyrkja. Miðastyrkur er greiddur eftir að viðkomandi kvikmynd hefur verið sýnd í kvikmyndahúsi hér á landi. Framleiðandi sækir um miðastyrk.

4. gr.

Miðastyrkur til hverrar kvikmyndar skal vera í hlutfalli við heildarandvirði seldra aðgöngumiða að sýningum á viðkomandi kvikmynd í kvikmyndahúsum hér á landi.

Kvikmyndamiðstöð Íslands skal við ákvörðun miðastyrks taka tillit til annarra styrkja sem viðkomandi kvikmynd hefur notið eða mun njóta til að gæta þess að heildarfjárhæð styrkja verði ekki umfram þær viðmiðanir sem kveðið er á um í lögum og alþjóðlegum skuldbindingum.

5. gr.

Við framkvæmd laga þessara skal gæta ákvæða reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1407/2013 um beitingu 107. og 108. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins gagnvart minniháttaraðstoð sem birt var í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 36 12. júní 2014, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 98/2014.

Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um framkvæmd laga þessara, þar á meðal reglur um meðferð umsókna, umsóknarfrest, tilhögun greiðslu og nánari skilyrði fyrir greiðslu.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og falla úr gildi 31. desember 2016. Þó má greiða miðastyrki fyrir sýningar ársins 2016 vegna umsókna sem berast fyrir 1. júlí 2017.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var samið í mennta- og menningarmálaráðuneytinu í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Markmiðið með frumvarpi þessu er að efna ákvæði samkomulags um stefnumörkun fyrir íslenska kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu árin 2012–2015. Með frumvarpinu er lagt til að greiddir verði styrkir til kvikmyndaframleiðenda vegna sýninga á kvikmyndum á íslensku til að vega upp á móti áhrifum af álagningu virðisaukaskatts á aðgöngumiða að sýningum á íslenskum kvikmyndum sem kom til framkvæmda 2013.

Hinn 8. desember 2011 gerðu mennta- og menningarmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Samband íslenskra kvikmyndaframleiðenda, Félag kvikmyndagerðarmanna og Samtök kvikmyndaleikstjóra með sér samkomulag um stefnumörkun fyrir íslenska kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu árin 2012–2015. Samkomulagið fól m.a. í sér að afnema skyldi undanþágu frá virðisaukaskatti af sölu aðgöngumiða að sýningum á íslenskum kvikmyndum og að í staðinn yrðu teknir upp miðastyrkir. Í 3. tölul. 2. gr. samkomulagsins segir eftirfarandi:

„Koma á fót miðastyrkjum sem greiddir eru eftir sýningar á íslenskum kvikmyndum í kvikmyndahúsum á Íslandi. Styrkirnir skulu vera ákveðið hlutfall af miðaverði og miðast við fjölda seldra aðgöngumiða á kvikmyndasýningar. Heildarstyrkir geti ekki orðið hærri en fjárveitingar Alþingis í fjárlögum.“

Í 5. tölul. 2. gr. samkomulagsins segir:

„Undanþága frá greiðslu virðisaukaskatts af sölu aðgöngumiða á sýningar á íslenskum kvikmyndum verður afnumin.“

Með 1. gr. laga nr. 146/2012, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, sem tók gildi 1. janúar 2013, var felld brott undanþága frá virðisaukaskatti fyrir aðgangseyri að íslenskum kvikmyndum.

Í álitni meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar við meðferð málsins á Alþingi (468. mál 141. löggjafarþings) kom fram til skýringar þessum breytingum að íslenskum stjórnvöldum hefði 4. desember 2012 borist fyrirspurn frá Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, þar sem óskað var skýringa á því hvers vegna aðgangseyrir að íslenskum kvikmyndum væri undanþeginn virðisaukaskatti en ekki aðgangseyrir að erlendum kvikmyndum. Taldi ESA vafa leika á því að ákvæðið samrýmdist 36. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Jafnframt vísaði meiri hluti nefndarinnar til þess að breytingin væri í samræmi við ákvæði 5. tölul. 2. gr. samkomulagsins frá 8. desember 2011 um stefnumörkun fyrir íslenska kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu árin 2012–2015.

Undanþágan frá virðisaukaskatti á aðgöngumiða að sýningum á íslenskum kvikmyndum tók gildi frá og með 1. janúar 2013 en dregist hefur að koma til framkvæmda skuldbindingum samkomulagsins um miðastyrki sem áttu að vega upp á móti afnámi virðisaukaskattsins. Í samkomulaginu kemur fram að heildarfjárhæðir miðastyrkja skuli vera 30 millj. kr. vegna árána 2013, 2014 og 2015, hvers árs um sig. Alþingi hefur þegar samþykkt framlög til miðastyrkja í fjárlögum árána 2013 til og með 2015 en hins vegar hefur skort lagaheimild til að greiða styrkina til framleiðenda. Í athugasemdum við frumvörp til fjárlaga fyrir árin 2013–2015 kemur fram að framlag vegna miðastyrkja skuli vera 30 millj. kr. vegna

hvers árs um sig. Í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2016 kemur fram að gert er ráð fyrir endurnýjun á samkomulaginu frá 8. desember 2011 um stefnumörkun fyrir íslenska kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu.

Styrkir til kvikmyndagerðar teljast ríkisaðstoð í skilningi 2. kafla EES-samningsins og við framkvæmd ríkisaðstoðar ber EFTA-rikkjunum að gæta að því að mismuna ekki um-sækjendum með tilliti til þjóðernis þeirra. Í samkomulaginu er hins vegar gert ráð fyrir að miðastyrkir greiðist vegna sýninga á „íslenskum kvikmyndum“. Skv. 1. gr. kvikmyndalaga, nr. 137/2001, er íslensk kvikmynd í skilningi kvikmyndalaga kvikmynd sem unnin er og kostuð af íslenskum aðilum eða er samstarfsverkefni íslenskra og erlendra aðila. Við undirbúning að reglum um miðastyrki og eftir samskipti íslenskra stjórnvalda við ESA var ljóst að sökum skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum var ekki hægt að framkvæma samkomulagið samkvæmt efni sínu og greiða miðastyrki sem miðuðust eingöngu við íslenskar kvikmyndir, þ.e. eingöngu myndir framleiddar af íslenskum aðilum. Var því fyrirhugað að leggja til breytingar á kvikmyndalögum, afnema mismunun og kveða á um miðastyrki og jafnframt tilkynna þær breytingar á viðeigandi hátt til ESA samkvæmt reglum um ríkisaðstoð. Eftir bréfaskipti við ESA kom í ljós að stofnunin hafði hug á að taka til athugunar allt styrkjakerfi Kvikmyndasjóðs og leggja mat á hvort breytingar sem gerðar hafa verið á kerfinu frá árinu 1994 hafi falið í sér tilkynningarskyldar breytingar á aðstoðarkerfi. ESA samþykkti einnig 26. mars 2014 nýjar leiðbeiningarreglur um ríkisaðstoð til kvikmynda og annarra hljóð- og myndmiðlaverka og við það tilefni beindi stofnunin þeim tilmælum til EFTA-rikkjanna að aðlaga aðstoðarkerfi sín að nýju reglunum fyrir 18. september 2016. Kvikmyndalög og styrkjakerfi Kvikmyndasjóðs eru nú til skoðunar hjá kvikmyndaráði, m.a. með það fyrir augum að aðlaga kerfið að reglum um ríkisaðstoð fyrir þennan frest.

Vegna yfirstandandi endurskoðunar á kvikmyndalögum, þar sem framtíðarfyrirkomulag miðastyrkja verður ákveðið, þykir rétt að efna samkomulagið með því að kveða í sérstökum lögum á um tímabundna sýningarstyrki sem miða að því að brúa bilið þar til ný kvikmynda-lög taka gildi.

Þrátt fyrir að ráð sé fyrir gert að breytt kvikmyndalög taki gildi fyrir 18. september 2016 er miðað við að lög þessi falli ekki úr gildi fyrr en um áramótin 2016/2017 og gildi um miðastyrki vegna sýninga ársins 2016. Hér er haft í huga að skapa kvikmyndaframleiðendum viðunandi fyrirsjáanleika varðandi fjármögnun þar sem dregist getur fram í september 2016 að ný lög taki gildi og fram til þess tíma er ekki vitað með vissu hvernig styrkjakerfi Kvikmyndasjóðs verður fyrir komið.

Styrkfjárhæðir eru hlutfallslega lágar miðað við aðra styrki úr Kvikmyndasjóði. Gert er ráð fyrir að sótt verði um miðastyrki eftir að búíð er að framleiða og sýna kvikmyndir sem uppfylla skilyrði frumvarpsins. Er gert ráð fyrir því að slíkir miðastyrkir geti rúmast innan heimilda reglugerðar um minniháttaraðstoð (reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1407/2013 um beitingu 107. og 108. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins gagnvart minniháttaraðstoð) sem tekin var upp í EES-samninginn og aðlöguð með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 98/2014 frá 16. maí 2014 sem birtist í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi ESB nr. 63 30. október 2014. Sérreglur EES um ríkisaðstoð til kvikmyndagerðar eru ekki taldar eiga við um styrki sem komið er á eftir að framleiðslu kvikmynda er lokið. Þykja ekki vera af slíku eftir á samþykktu fyrirkomulagi þau hvatningaráhrif sem gert er ráð fyrir að ríkisaðstoð hafi.

Samkvæmt reglugerðinni er það minniháttaraðstoð þegar heildarfjárhæð aðstoðar til hlutaðeigandi fyrirtækis fer ekki yfir sem nemur 200.000 evrum á tímabili sem tekur til þriggja reikningsára. Minniháttaraðstoð sem úthlutað er í samræmi við reglugerðina þarf ekki að tilkynna fyrir fram til ESA þar sem hún telst ekki hafa áhrif á viðskipti milli aðildarríkjanna né raska samkeppni eða vera til þess fallin að raska samkeppni. Þess þarf hins vegar að gæta

að gera grein fyrir aðstoðinni í sérstakri skrá yfir minniháttaraðstoð og getur ESA kallað eftir nánari upplýsingum um aðstoðina og kannað lögmati hennar eftir á.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt samkomulagi frá 8. desember 2011, um stefnumörkun fyrir íslenska kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu árin 2012–2015, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum, skyldu miðastyrkir greiddir eftir sýningar á íslenskum kvikmyndum í kvikmynda húsum á Íslandi, þ.e. vegna kvikmynda sem framleiddar eru af íslenskum aðilum eða íslenskum aðilum í samstarfi við erlenda aðila. Sökum skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum er þessi leið ekki fær. Í þess stað er gert ráð fyrir að styrkirnir verði greiddir vegna kvikmynda sem framleiddar eru á íslensku óháð því hvort framleiðandinn hefur aðsetur hér á landi eða í öðru EES-ríki. Á þetta einnig við um svonefndar samframleiðslukvikmyndir. Þrátt fyrir að óbein mismunun geti falist í kröfum um íslensku er til þess að líta að sérreglur um ríkisaðstoð til kvikmyndagerðar gera ráð fyrir því að heimilt sé að styrkja umfram önnur verk „erfið hljóð- og myndmiðlaverk“ sem eru m.a. kvikmyndir þegar eina frumútgáfa þeirra er á tungumáli ríkis með takmarkað útbreiðslusvæði, íbúafjölda eða málsvæði.

Lagt er til að heimildin gildi afturvirktt frá 1. janúar 2013. Endurskoðun á kvikmynda-lögum stendur nú yfir og er gert ráð fyrir að lögini hafi verið aðlöguð að reglum EES-samningsins um ríkisaðstoð fyrir 18. september 2016. Er gert ráð fyrir að kveðið verði á um miðastyrki í hinum endurskoðuðu lögum.

Um 2. gr.

Markmið miðastyrkja er að styðja við gerð kvikmynda á íslensku. Sýningar á kvikmyndum sem eru framleiddar á öðru tungumáli en síðan talsettar á íslensku falla ekki undir lög.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 4. gr.

Hér er gerð sérstaklega grein fyrir þeim takmörkunum sem kunna að vera á úthlutunum miðastyrkja, m.a. vegna viðmiða EES-samningsins um hámarksaðstoð. Samkomulag um stefnumörkun fyrir íslenska kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu árin 2012–2015, sem áður er vísað til, gerir ráð fyrir að einungis tiltekinni fjárhæð, 30 millj. kr. fyrir hvert ár, skuli varið til miðastyrkja. Styrkirnir verða greiddir eftir á, þ.e. á grundvelli heildarandvirðis seldra aðgöngumiða, fyrir hvert ár um sig. Verða framleiðendur því að sæta hlutfallslegri skerðingu ef umsóknir um styrki reynast hærri en sú fjárhæð sem samþykkt hefur verið í fjárlögum hverju sinni.

Um 5. gr.

Sótt er um miðastyrki eftir framleiðslu kvikmynda. Er því stuðst við EES-reglugerð um minniháttaraðstoð sem heimilar slíka eftiráaðstoð. Reglugerðin gerir ráð fyrir að gætt verði tiltekinna mikilvægra formsatriða, m.a. um uppsöfnun aðstoðar og eftirlit, og þykir því rétt að vísa til hennar í lögnum.

Um 6. gr.

Ætlunin með lögnum er að kveða á um miðastyrki þar til ný kvikmyndalög taka gildi. Gert er ráð fyrir að gildistaka nýrra kvikmyndalaga verði fyrir 18. september 2016. Ekki er vitað með vissu hvernig styrkjakerfi kvikmyndasjóðs verður fyrir komið í hinum nýju lögum. Til að skapa kvikmyndaframleiðendum viðunandi fyrirsjáanleika varðandi fjármögnun og að ekki verði kerfisbreytingar að þessu leyti á miðju ári er gert ráð fyrir að löggin gildi til áramóta 2016/2017.

Miðastyrkir eru greiddir eftir á í samræmi við fjárveitingu í fjárlögum hvers árs um sig. Þar sem einungis tiltekinni fjárhæð, 30 millj. kr., er varið til miðastyrkja á hverju ári verður ekki hægt að fá greiddan styrk vegna ársins 2016 fyrr en allar umsóknir vegna ársins 2016 hafa verið móttæknar og metnar. Er því gert ráð fyrir að hægt verði að sækja um styrki fram til loka júní 2017 þrátt fyrir að löggin falli úr gildi um áramótin 2016/2017.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um styrki vegna sýninga á kvikmyndum á íslensku í kvikmyndahúsum hér á landi (miðastyrkir).

Markmiðið með frumvarpinu er að setja lagastoð fyrir því að hægt verði að efna ákvæði samkomulags um stefnumörkun fyrir íslenska kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu sem gert var 8. janúar 2011 um útgreiðslu svokallaðra miðastyrkja. Með frumvarpinu er lagt til að greiddir verði styrkir til kvikmyndaframleiðenda vegna sýninga á kvikmyndum á íslensku í kvikmyndahúsum hér á landi til að vega upp á móti áhrifum af álagningu virðisaukaskatts á aðgöngumiða að sýningum á íslenskum kvikmyndum sem kom til framkvæmda árið 2013, en fram til þess höfðu aðgöngumiðar að íslenskum kvikmyndum verið undanþegnir álagningu virðisaukaskatts. Undanþágan var felld brott með lögum nr. 146/2012, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, sem tóku gildi 1. janúar 2013, í kjölfar þess að Eftirlitsstofnun EFTA gerði athugasemd við að aðgangseyrir að íslenskum myndum væri undanþeginn virðisaukaskatti en ekki aðgangseyrir að erlendum kvikmyndum. Í fyrrnefndu samkomulagi um stefnumörkun fyrir íslenska kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu fyrir árin 2012–2015 var gert ráð fyrir að á árinu 2012 yrðu veittar 15 m.kr. til miðastyrkja en eftir það 30 m.kr. á ársgrundvelli eða samtals 105 m.kr. á tímabilinu.

Í frumvarpinu er kveðið á um að miðastyrkur til hvernar kvikmyndar skuli vera í hlutfalli við heildarandvirði seldra aðgöngumiða fyrir hvert ár og að styrkirnir verði greiddir eftir á. Frumvarpið felur þannig í sér að veittir verða styrkir sem eru í gildi niðurgreiðslu á miðaverði talsvert löngu eftir að sýningar hafa farið fram og miðaverð hefur verið ákvarðað af kvikmyndahúsunum á grundvelli samninga við kvikmyndaframleiðendur um sýningarréttinn. Í fjárlögum árána 2013–2015 og í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2016 hefur verið gert ráð fyrir að 30 m.kr. verði ráðstafað úr Kvikmyndasjóði á ársgrundvelli til miðastyrkja. Skv. 1. gr. frumvarpsins skal heildarandvirði miðastyrkja aldrei nema hærri fjárhæð en ákveðið er af Alþingi í fjárlögum hvers árs.

VSK af aðgöngumiðum og meðalmiðastyrkur á greidda aðgöngumiða árin 2013–2015.

	2013	2014	2015*	Samtals
Andvirði seldra aðgöngumiða m. VSK, þús.kr. .	53.845	196.953	67.213	318.011
VSK af seldum aðgöngumiðum, þús.kr.	10.231	37.421	13.006	60.657
Miðastyrkir, þús.kr.	30.000	30.000	30.000	90.000
Fjöldi greiðandi kvikmyndagesta	41.073	148.146	56.558	245.777
Meðalmiðastyrkur á aðgöngumiða, kr.	730	203	530	366
Hlutfall styrks á aðgöngumiða, %	56%	15%	45%	28%
*Miðað við tölur í október 2015				

Verði frumvarpið að lögum má gera ráð fyrir að meðalmiðastyrkur á árunum 2013–2015 verði á bilinu 203–730 kr. eða sem nemur 15–56% af meðalmiðaverði eins og fram kemur í töflunni hér á undan. Styrkjafyrirkomulagið felur þannig í sér að ígildi niðurgreiðslu á miðaverði íslenskra kvikmynda getur sveiflast töluvert milli ára eftir því hversu margar kvikmyndir eru teknar til sýninga og hvaða aðsókn þær fá frá einu ári til annars. Einnig er ljóst að miðastyrkir einstakra ára geta verið umtalsvert umfram virðisaukaskattinn sem lagður er á árlega miðaveltu. Hafa ber í huga að upplýsingar um andvirði seldra aðgöngumiða og aðsókn að íslenskum kvikmyndum fyrir yfirstandandi ár liggja ekki fyrir, en stuðst er við tölur um aðsókn frá miðjum október. Árinu 2012 er sleppt í útreikningum þar sem undanþága frá virðisaukaskatti féll ekki úr gildi fyrr en í ársbyrjun 2013.

Styrkir til kvikmyndaframleiðenda af þessum toga teljast vera ríkisaðstoð samkvæmt EES-samningnum. Hins vegar er talið að styrkirnir muni rúmast innan heimilda reglugerðar framkvæmdastjórnar ESB um minniháttaraðstoð þar sem heildarfjárhæð þeirra er ekki há miðað við aðra styrki. Þrátt fyrir það verður að hafa í huga að til þess að styrkirnir teljist vera minniháttaraðstoð verður heildarfjárhæð aðstoðar, þ.e. 20% endurgreiðsla á framleiðslukostnaði, styrkir úr kvikmyndasjóði og miðastyrkir til hlutaðeigandi fyrirtækis, að vera undir 200.000 evrum, eða sem svarar til um 28 m.kr., á tímabili sem tekur til þriggja reikningsára.

Alþingi hefur þegar samþykkt fjárheimildir til miðastyrkja í fjárlögum árunum 2012 til 2015 í samræmi við samkomulagið frá 8. janúar 2011. Auk þess er gert ráð fyrir 30 m.kr. framlagi í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2016. Fjárheimildum hefur ekki verið ráðstafað þar sem lagaheimildir til þess hefur skort og hafa þær verið fluttar á milli ára. Fjármagn til úthlutunar miðastyrkja á því að vera til staðar í Kvikmyndasjóði.

Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að fjárheimild ársins 2012 falli niður þar sem undanþága frá virðisaukaskatti á aðgöngumiða féll ekki úr gildi fyrr en í ársbyrjun 2013.

Ekki er gert ráð fyrir teljandi kostnaði vegna úrvinnslu umsókna og úthlutana hjá Kvikmyndasjóði.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni auka útgjöld ríkissjóðs umfram þær fjárheimildir sem þegar hafa verið veittar í fjárlögum.