

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999, með síðari breytingum (framlenging gildistíma, hækkun á hlutfalli endurgreiðslu o.fl.).

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

1. gr.

3. gr. laganna orðast svo:

Umsókn um endurgreiðslu framleiðslukostnaðar skal send nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar, sbr. 2. mgr. Umsókn um endurgreiðslu, ásamt fylgigögnum, skal berast áður en framleiðsla hefst hér á landi.

Ráðherra skipar nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og skulu ráðherra sem fer með kvikmyndir og ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og fjármál tilnefna sinn fulltrúa hvor, en sá þriðji skal skipaður án tilnefningar og vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Atkvæði formanns ræður úrslitum falli atkvæði jöfn.

Nefnd skv. 2. mgr. fer yfir umsóknir um endurgreiðslur. Ef nefnd um endurgreiðslur telur umsókn uppfylla skilyrði fyrir endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar skal hún veita umsóknaraðila vilyrði fyrir endurgreiðslu, ella skal umsókn hafnað.

2. gr.

Í stað orðsins „ráðuneytinu“ í 2. mgr. 4. gr. laganna kemur: nefnd um endurgreiðslur.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Í stað „20%“ í 1. mgr. kemur: 25%.
- b. Í stað orðsins „ráðuneytinu“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: nefnd um endurgreiðslur.
- c. 2. málsl. 2. mgr. orðast svo: Nefnd um endurgreiðslur ákvarðar endurgreiðslu skv. 3. gr.
- d. Í stað orðanna „skal hún leggja til við ráðherra að beiðni um endurgreiðslu verði hafnað“ í lokamálslið 2. mgr. kemur: skal hún hafna beiðni um endurgreiðslu.

4. gr.

Á eftir 5. gr. laganna kemur ný grein, 6. gr., svohljóðandi, og breytist greinatala samkvæmt því:

Kæruleiðir.

Ákvörðun nefndar um endurgreiðslur skv. 3. og 5. gr. er kæránleg til ráðuneytisins, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga.

Ákvörðun nefndar skv. 5. gr. er varðar mat á því hvað teljist vera framleiðslukostnaður skv. 3. mgr. 2. gr., fjárhæð endurgreiðslu eða hvað teljist vera heildarframleiðslukostnaður er kæránleg til yfirskattanefndar.

Kærufrestur skv. 1. og 2. mgr. er 30 dagar og reiknast frá dagsetningu ákvörðunar nefndar um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar.

5. gr.

Í stað orðanna „heimildir ráðherra“ í 7. gr. laganna kemur: heimildir nefndar um endurgreiðslur.

6. gr.

Við 8. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Lögin falla úr gildi 31. desember 2021. Endurgreiðslubeiðnir sem samþykktar hafa verið fyrir þau tímamörk halda þó gildi sínu.

7. gr.

Ákvæði til bráðabirgða í lögnum fellur brott.

8. gr.

Lög þessi öðlast gildi 31. desember 2016.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Almenn.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Með frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmynda-gerðar á Íslandi, nr. 43/1999.

Að óbreyttu falla lögin úr gildi 31. desember 2016. Með frumvarpinu er lagt til að gildistími laganna verði framlengdur um fimm ár, þ.e. til 31. desember 2021.

Í öðru lagi er með frumvarpinu lagt til að hlutfall endurgreiðslu samkvæmt lögnum verði hækkað úr 20% í 25%.

Í þriðja lagi er lagt til að sjálfstæð nefnd hafi umsjón með afgreiðslu umsókna um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Jafnframt er lagt til að ákvörðun þeirrar nefndar um það hvort verkefni teljist uppfylla skilyrði til að hljóta endurgreiðslu samkvæmt lögnum verði kæránleg til ráðuneytisins. Ákvörðun nefndarinnar um það hvað teljist vera framleiðslukostnaður, fjárhæð endurgreiðslu eða mat á því hvað teljist vera heildarframleiðslukostnaður, verði kæránleg til yfirskattanefndar.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Almenn um þróunina.

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. Endurgreiðsluhlutfallið hækkaði síðan í 14% með breytingu á lögum árið 2006 og að nýju í 20% árið 2009. Gildistími laganna var framlengdur frá árinu 2012 en hann rennur út í árslok 2016.

Frá árinu 2001 hafa ríflega 5,6 milljarðar kr. verið greiddir úr ríkissjóði til framleiðenda. Af þessum 5,6 milljörðum kr. hafa 55% farið til íslenskra verkefna (3,1 milljarður kr.) og 45% til erlendra verkefna (2,5 milljarðar kr.).

2.2. Tilgangur með endurgreiðslukerfinu og ástæður fyrir framlengingu þess.

Megintilgangur laga nr. 43/1999 er 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 á árinu 2015 náði velgengni íslenskra kvikmynda nýjum hæðum og myndir eins og Hrútar, Fúsi, Hross í oss og Þrestir hlutu verðlaun á erlendum kvikmyndahátíðum auk þess sem tæknivinna, sem unnin var hér á landi, vegna stórmyndarinnar Everest, vakti mikla athygli.

Engu að síður býr þessi ungi iðnaður enn við erfið starfsskilyrði, m.a. vegna smæðar markaðar og takmarkaðs fjármagns til innlestrar kvikmyndagerðar. Endurgreiðslukerfið hefur því eftir innlenda kvikmyndagerð og hefur fjöldi verkefna og umfang aukist og þar með fastörfum við greinina fjölgað á ársgrundvelli.

Þá er mjög mikilvægt 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 þar sem kvikmyndamenntun á háskólastigi er ekki til staðar. 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. 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 kvikmynda- verkefni.

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 kvikmynda-fyrirtækja 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.

...
Fjöl margar erlendar rannsóknir og skýrslur hafa fjallað um mikilvægi kvikmyndagerðar fyrir verðmætusköpun 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 hugsaðir til að ná því markmiði og eru að því leytinu markvissari stuðningsaðgerð en endurgreiðslukerfið.“

2.4. Nauðsyn framlengingar á endurgreiðslukerfinu.

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, svo sem auglýsingar og tónlistarmyndbönd. Fyrir þessu eru nokkrar ástæður en þær helstu eru að verkefni af þessum toga eru atvinnuskapandi, gjaldeyrisskapandi 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.

Í ljósi umfangs og þýðingar kvikmyndagerðar fyrir íslenskt efnahagslíf, sbr. framangreint, er lagt til að áfram verði veittar tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar hér á landi og að lögin gildi til ársloka 2021.

2.5. Tillaga um hækkun hlutfalls endurgreiðslu.

Lagt er til í frumvarpinu að endurgreiðsluhlutfall vegna kvikmyndaframleiðslu verði hækkað úr 20% í 25% af kostnaði sem fellur til hér á landi og er greiddur til íslenskra fyrirtækja. Helsta ástæða fyrir því að lagt er til að hlutfallið verði hækkað er að tryggja að Ísland verði áfram samkeppnishæft sem tökustaður kvikmynda, og efla þannig innlenda menningu og kynningu á sögu landsins og náttúru. Nefna má að í janúar 2016 tóku gildi lög um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar í Noregi. Kerfið líkist íslenska kerfinu að miklu leyti en hlutfall endurgreiðslunnar er 25%.

Við gerð frumvarpsins voru, auk norsku laganna, skoðaðar reglur um endurgreiðslur m.a. í Bretlandi, Tékklandi og Nýja-Sjálandi. Aðgangur að íslenska kerfinu er mun greiðari en í þessum löndum þar sem iðulega eru sett inn skilyrði um lágmarksframleiðslukostnað þar sem áherslan er að miklu leyti á viðamikil og kostnaðarsöm verkefni. Hér á landi á íslensk framleiðsla af öllum stærðum hins vegar sömu möguleika á endurgreiðslu og stór erlend verkefni.

2.6. Endurskoðun á stjórnýslu umsókna.

Með frumvarpinu er lagt til að sjálfstæð nefnd fari yfir umsóknir og gefi vilyrði fyrir endurgreiðslu. Enn fremur skal hún að lokinni framleiðslu og þegar umsókn um endurgreiðslu berst meta hvort framleiðslan hafi verið innan þess ramma sem afmarkaður var með

vilyrðinu og hvort hún sé að öðru leyti í samræmi við lög. Hún skal jafnframt taka ákvörðun um fjárhæð endurgreiðslu.

Fram til þessa hefur þetta hlutverk verið innan ráðuneytisins og á hendi ráðherra. Þar sem málaflókkurinn hefur vaxið ört á undanförunum árum þykir rétt að sjálfstæð nefnd sjái um afgreiðslu umsókna. Má þar m.a. vísa til ábendinga frá Ríkisendurskoðun um stjórnýslu þessara mála.

Með frumvarpinu er jafnframt kveðið skýrt á um kæruleiðir vegna ákvarðana nefndar um endurgreiðslur. Annars vegar er lagt til að ágreiningur sem lýtur að túlkun tekjuskattslaga um hvað teljist vera framleiðslukostnaður o.fl. verði kæránlegur til yfirskattanefndar. Þar er til staðar sérfræðipækking til að útkljá slík ágreiningsmál. Hins vegar er lagt til að annað í ákvörðunum nefndarinnar verði kæránlegt til ráðuneytisins, í samræmi við ákvæði stjórn-sýslulaga.

Með vísan til góðra stjórnýsluhátta er með þessu frumvarpi um ákveðna einföldun og straumlínulögun að ræða frá því fyrirkomulagi sem er varðandi afgreiðslu umsókna í núgildandi lögum, og er hér m.a. horft til þeirrar reynslu sem hefur fengist á undanförunum árum við framkvæmd laganna.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Framlenging á núgildandi endurgreiðslukerfi.

Í fyrsta lagi er með frumvarpinu lagt til að núverandi endurgreiðslukerfi verði framlengt um fimm ár, þ.e. til ársloka 2021. Um tilefni þess og ástæður vísast til framangreindrar umfjöllunar, sem og skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um hagræn áhrif kvikmyndagerðar á Íslandi.

3.2. Hækkun á endurgreiðsluhlutfalli úr 20% í 25%.

Upphaflegt endurgreiðsluhlutfall í lögum nr. 43/1999 var 12%. Árið 2006 hækkaði það í 14% og í 20% árið 2009. Hér að framan hefur verið rakið að helsta ástæða þess að lagt er nú til að hlutfallið verði hækkað í 25% er sú að tryggja samkeppnishæfni Íslands sem töku-staðar fyrir kvikmyndir. Víða í nágrenni Íslands hafa að undanförunum verið tekin upp endurgreiðslukerfi vegna kvikmyndagerðar, m.a. í Noregi þar sem endurgreiðsluhlutfallið er 25%. Er því vaxandi samkeppni um að laða til sín slíkan iðnað.

3.3. Sjálfstæð nefnd um endurgreiðslur.

Samkvæmt gildandi lögum skal umsókn um endurgreiðslu framleiðslukostnaðar send ráðuneytinu og skal sérstök þriggja manna nefnd fara yfir umsóknir og gera tillögur til ráðherra um afgreiðslu. Með vísan til þess hvað umfang endurgreiðslubeiðna hefur aukist undanfarin ár er með frumvarpinu lagt til að umsóknir skuli sendar til nefndar um endurgreiðslur. Ráðherra skipar nefndina og ráðherra sem fer með kvikmyndir og ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og fjármál tilnefna sinn fulltrúa hvor, en sá þriðji skal skipaður án tilnefningar og vera formaður nefndarinnar.

Hlutverk nefndarinnar er að fara yfir umsóknir um endurgreiðslur og taka afstöðu til þeirra. Ef nefnd um endurgreiðslur telur umsókn uppfylla skilyrði fyrir endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar skal hún veita umsóknaraðila vilyrði fyrir endurgreiðslu, ella skal umsókn hafnað. Í slíku vilyrði skal koma fram hámarksfjárhæð endurgreiðslu auk skilyrða fyrir henni. Þegar handhafi vilyrðis hefur lokið framleiðslu þess efnis sem vilyrðið tekur til sendir hann umsókn um endurgreiðslu til nefndarinnar. Í framhaldinu tekur nefndin ákvörðun um endurgreiðslu. Nánar vísast til umfjöllunar um ástæður fyrir þessari breytingu að framan.

3.4. Ákvörðun nefndar kæránleg annars vegar til yfirsattanefndar og hins vegar til ráðuneytisins.

Samkvæmt gildandi lögum er heimilt að endurgreiða úr ríkissjóði hlutfall af framleiðslukostnaði sem til fellur við framleiðslu kvikmynda eða sjónvarpsefnis hér á landi. Með framleiðslukostnaði er átt við allan kostnað sem fellur til hér á landi og heimilt er að draga frá tekjum af atvinnurekstri samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt. Í framkvæmd hafa stundum komið upp álitamál sem lúta að túlkun tekjuskattslaga um frádráttarbæran kostnað.

Með frumvarpinu er lagt til að ákvörðun endurgreiðslunefndar, er varðar mat á því hvað teljist vera framleiðslukostnaður, fjárhæð endurgreiðslu eða mat á því hvað teljist vera heildarframleiðslukostnaður, sé kæránleg til yfirsattanefndar. Í ljósi þess að stofn endurgreiðslu tekur mið af rekstrarkostnaði eins og hann er skilgreindur í lögum um tekjuskatt er yfirsattanefnd það stjórnvald sem hefur mesta sérfræðipækkingu á því sviði og því eðlilegt að slíkum ágreiningi sé beint þangað.

Lagt er til að aðrir þættir í ákvörðun nefndarinnar verði kæránlegir til ráðuneytisins í samræmi við stjórnslulög.

4. Gildandi réttur á Evrópska efnahagssvæðinu.

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 um Evrópska efnahagssvæðið að finna undanþágur frá þessari reglu og hefur þeim verið beitt fram til þessa varðandi lög nr. 43/1999.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur sett sérstakan mælikvarða við mat á ríkisaðstoð til kvikmyndaframleiðslu. Íslensk stjórnvöld hafa áður tilkynnt lög nr. 43/1999, og síðari breytingar á þeim, til Eftirlitsstofnunar EFTA og hefur stofnunin samþykkt endurgreiðslukerfið sem lögmætt ríkisaðstoðarkerfi. Að sama skapi eru þær breytingar á kerfinu sem með frumvarpi þessu eru lagðar til háðar tilkynningu til stofnunarinnar og samþykki hennar og hefur stofnunin verið upplýst um efni frumvarpsins.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Samband íslenskra kvikmyndaframleiðenda (SÍK), Kvikmyndamiðstöð Íslands, Íslandsstofu og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er í fyrsta lagi lagt til að gildistími laganna verði framlengdur um fimm ár, þ.e. til 31. desember 2021, en að óbreyttu falla löggin úr gildi 31. desember 2016. Í öðru lagi er lagt til að hlutfall endurgreiðslu samkvæmt lögnum verði hækkað úr 20% í 25%. Í þriðja lagi er lagt til að sjálfstæð nefnd hafi umsjón með afgreiðslu umsókna um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Í fjórða lagi er lagt til að umsækjendum verði boðið upp á tvenns konar kæruleiðir, annars vegar að ákvörðun nefndar um það hvort verkefni falli að endurgreiðslukerfinu verði kæránleg til ráðuneytisins, hins vegar að ákvörðun sömu nefndar er varðar mat á því hvað teljist vera framleiðslukostnaður, fjárhæð endurgreiðslu eða mat á því hvað teljist vera heildarframleiðslukostnaður verði kæránleg til yfirsattanefndar. Markmiðið með frumvarpinu er að efla og framlengja gildandi kerfi um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Verði frumvarpið að lögum mun það fyrst og fremst hafa áhrif á fyrirtæki sem koma að kvikmyndagerð á Íslandi, auk ýmissa hliðaráhrifa, sbr. skýrslu Hag-

fræðistofnunar Háskóla Íslands. Erfitt er að leggja nákvæmt mat á þau áhrif en vísað er til framangreindrar skýrslu varðandi umfang greinarinnar.

Árið 2016 er gert ráð fyrir 1.137,2 m.kr. fjárheimild til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, þar af eru um 30 m.kr. rekstrarkostnaður. Áætlaðar endurgreiðslur ársins 2016 nema því um 1.107,2 m.kr. Ekki er gert ráð fyrir að rekstrarkostnaður breytist verði frumvarpið óbreytt að lögum en endurgreiðsluhlutfall hækkar um 25% og þar með hækkar fjárhæð endurgreiðslna um 25%. Ef miðað væri við áætlaðar endurgreiðslur ársins 2016, um 1.100 m.kr., næmi 25% hækkun um 280 m.kr. og heildarkostnaður, þ.e. endurgreiðslur og rekstrarkostnaður vegna þeirra, yrði um 1.400 m.kr. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið telur hins vegar ekki rétt að horfa eingöngu til ársins 2016 við mat á hækkun fjárhæðar endurgreiðslna. Árið 2016 sker sig töluvert úr þegar litið er til endurgreiðslna undanfarinna ára. Til samanburðar má nefna að á verðlagi ársins 2015 voru endurgreiðslur að meðaltali um 535 m.kr. á árunum 2005–2015. Þá námu endurgreiðslur um 800 m.kr. á árinu 2015 samkvæmt bráðabirgðatölum úr uppgjöri ársins 2015 sem nú er í vinnslu.

Hluti framlags ársins 2016, 300 m.kr., er tímabundin hækkun vegna mats atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og Kvikmyndamiðstöðvar Íslands á endurgreiðslum á árinu 2016 miðað við útgefin vilyrði og væntanleg verkefni. Ljóst var að sótt yrði um endurgreiðslur vegna óvenju stórra verkefna, m.a. 200 m.kr. vegna Ófærðar sem er langstærsta innlenda framleiðslan hingað til. Í ársbyrjun 2016 höfðu borist umsóknir um áætlaðar endurgreiðslur sem nema samtals um 1.300 m.kr., þar af eru um 40% vegna kvikmyndarinnar *Fast and the Furious 8*. Umsóknin er mun stærri en áður hefur sést og eru áætlaðar endurgreiðslur vegna þessa eina verkefnis um 75% hærri en endurgreiðslur vegna þess verkefnis sem næst því kemst í umsvifum frá því að endurgreiðslukerfinu var komið á. Ekki er ástæða til að ætla að þetta gefi rétta mynd af endurgreiðslum framtíðarinnar. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið telur að það gefi réttari mynd að miða við meðaltal áætlaðra endurgreiðslna árið 2016, um 1.100 m.kr., og raunupplýsinga um árið 2015, um 800 m.kr. Meðaltalið er um 950 m.kr. á ári. Á þeim forsendum nemur 25% hækkun um 240 m.kr. og heildarkostnaður við endurgreiðslur um 1.200 m.kr. á ári. Það er því mat atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að verði frumvarpið óbreytt að lögum megi gera ráð fyrir að kostnaður vegna endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar á Íslandi verði um 1.200 m.kr. árið 2017 sem er um 60 m.kr. hærri en framlag fjárlaga ársins 2016.

Rétt er að benda á að þrátt fyrir að sótt hafi verið um endurgreiðslur á árinu 2016 sem nema hærri fjárhæð en framlag ársins er það þó alveg ljóst að ekki verður greitt meira en sem nemur fjárveitingu Alþingis. Í 7. gr. laga nr. 43/1999 er kveðið á um heimildir ráðherra til að fresta endurgreiðslum sem kunna að vera umfram fjárveitingar Alþingis hverju sinni. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þessi heimild verði áfram til staðar en í höndum nefndar um endurgreiðslur í stað ráðherra. Þessi heimild verður notuð komi allar innsendar umsóknir til greiðslu á árinu 2016 og svo verður áfram í framtíðinni berist umsóknir umfram fjárveitingar. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að endurgreiðslur hafa sveiflast verulega milli ára frá því að endurgreiðslukerfinu var komið á en sveiflurnar hafa jafnast út á nokkurra ára tímabili í senn. Engin ástæða er til að ætla að svo verði ekki áfram.

Rekstrarkostnaður vegna endurgreiðslna, svo sem vegna umsýslu Kvikmyndamiðstöðvar Íslands með endurgreiðslunum, kynningar Íslandsstofu á endurgreiðslukerfinu og aðstoðar lögfræðinga og endurskoðenda, nam um 30 m.kr. árið 2015. Kostnaðurinn var gjaldfærður á fjárlagalið endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar og er hluti af áætluðu umfangi ársins 2016. Áfram er gert ráð fyrir kostnaði vegna umsýslu og kynningar og er áætlað að hann nemi um 20 m.kr. á ári. Nefndarmenn munu ekki fá þóknun fyrir störf sín en einhver kostn-

aður mun falla til vegna starfa nefndar um endurgreiðslur. Gert er ráð fyrir að þessi kostnaður verði óverulegur og rúmist innan fjárheimilda fjárlagaliðar endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

Yfirs kattanevnd mun taka fyrir kærur er varða mat á því hvað teljist vera framleiðslukostnaður skv. 3. mgr. 2. gr. laganna, fjárhæð endurgreiðslu eða mat á því hvað teljist vera heildarframleiðslukostnaður. Slíkt mat hefur hingað til farið fram í ráðuneytinu. Kostnaður vegna þess hefur verið greiddur af fjárlagalið endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar á Íslandi og nam um 10 m.kr. árið 2015. Því er gert ráð fyrir að 10 m.kr. flytjist af fjárlagalið endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar til yfirs kattanevndar til að mæta kostnaði við meðferð kærumála og styrkja þessa stoð í starfseminni.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að hækka þurfi fjárheimild til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar um 60 m.kr. miðað við framlag ársins 2016 vegna þeirra áforma að hækka endurgreiðsluhlutfall framleiðslukostnaðar úr 20% í 25%. Er þá gert ráð fyrir að framlag til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar á Íslandi nemi 1.200 m.kr. Innan þess rúmast endurgreiðslur til umsækjenda, kostnaður vegna umsýslu, kynningar og nefndarstarfa og kostnaður við meðferð kærumála. Ekki hefur verið gert ráð fyrir þessum útgjöldum í gildandi útgjaldaramma. Mun því þurfa að finna þeim útgjöldum stað í útgjaldaramma þessa málaflökks atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í fimm ára fjármálaáætlun sem og í fjárlögum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

Í 3. gr. laganna er kveðið á um að umsókn um endurgreiðslu framleiðslukostnaðar skuli send ráðuneytinu og að sérstök þriggja manna nefnd fari yfir umsóknir og geri tillögur til ráðherra um afgreiðslu. Skv. 5. gr. laganna er það síðan ráðherra sem ákvarðar endurgreiðslu.

Með greininni er lögð til sú breyting að umsókn um endurgreiðslu skuli send nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Gert er ráð fyrir að sú nefnd verði sjálfstæð og starfrækt fyrir utan ráðuneytið. Í greininni er lagt til að ráðherra skipi nefndina. Ráðherra sem fer með kvikmyndir og ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og fjármál tilnefna sinn fulltrúa hvor, en sá þriðji skal skipaður án tilnefningar og vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Samkvæmt greininni er lagt til að nefndin fari yfir umsóknir um endurgreiðslur. Ef nefnd um endurgreiðslur telur umsókn uppfylla skilyrði fyrir endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar skal hún veita umsóknaraðila viljrði fyrir endurgreiðslu, ella skal umsókn hafnað. Skv. 3. gr. frumvarpsins er það síðan nefndin sem ákvarðar endurgreiðslu, ekki ráðherra eins og verið hefur.

Um kæruleiðir vegna ákvörðunar nefndarinnar vísast til 4. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Í 2. mgr. 4. gr. laganna kemur fram að verði breyting á áætluðum framleiðslukostnaði eftir að framleiðsla hefst skuli ráðuneytinu send ný kostnaðaráætlun. Með vísan til þess að í frumvarpinu er lagt til að sjálfstæð nefnd fari með afgreiðslu beiðna um endurgreiðslu er lagt til í greininni að ný kostnaðaráætlun skuli send nefnd um endurgreiðslur.

Um 3. gr.

Með greininni er í fyrsta lagi lagt til að hlutfall endurgreiðslu verði 25% en ekki 20% eins og gildandi lög kveða á um. Nánar vísast til almennra athugasemda.

Í öðru lagi er lagt til með greininni að nefnd um endurgreiðslur ákvarði endurgreiðslu, en ekki ráðherra eins og gildandi lög kveða á um. Nánar vísast til almennra athugasemda.

Um 4. gr.

Með greininni er lagt til að við lögin bætist ný grein sem kveði á um kæruleiðir vegna ákvarðana nefndar um endurgreiðslur.

Lagt er til að ákvörðun nefndar um endurgreiðslur, skv. 3. og 5. gr., verði kæránleg til ráðuneytisins. Er það í samræmi við 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga. Hins vegar er lagt til að ákvörðun nefndar skv. 5. gr. laganna, er varðar mat á því hvað teljist vera framleiðslukostnaður, skv. 3. mgr. 2. gr., fjárhæð endurgreiðslu eða mat á því hvað teljist vera heildarframleiðslukostnaður verði kæránleg til yfirskattanefndar. Nánar vísast til almennra athugasemda.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 6.–8. gr.

Lagt er til að lögin öðlist gildi 31. desember 2016 en að óbreyttu falla gildandi lög úr gildi á þeim tíma. Rétt er að árétta að vilyrði sem hafa verið veitt fyrir þann tíma halda gildi sínu. Hækkun á endurgreiðsluhlutfalli nær því eingöngu til þeirra verkefna sem fá vilyrði fyrir framleiðslu eftir að lögin hafa tekið gildi. Rétt er að árétta í þessu sambandi að umsókn um endurgreiðslu skal berast áður en framleiðsla hefst hér á landi. Verkefni sem hefst fyrir gildistöku laganna og fær vilyrði á grundvelli gildandi laga getur, að öðru skilyrðum uppfylltum, átt rétt á 20% endurgreiðslu af framleiðslukostnaði eins og hann er skilgreindur í 3. mgr. 2. gr. laganna.