

Frumvarp til laga

um breytingar á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999.

(Lagt fyrir Alþingi á 126. löggjafarþingi 2000–2001.)

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Markmið. Gildissvið.

Markmið laga þessara er að stuðla að eflingu innlestrar menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru með tímabundnum stuðningi við kvikmyndir og sjónvarpsefni sem framleitt er hér á landi.

2. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er að endurgreiða úr ríkissjóði hlutfall af framleiðslukostnaði sem til fellur við framleiðslu kvikmynda eða sjónvarpsefnis hér á landi.

Nú fellur meira en 80% af heildarframleiðslukostnaði kvikmynda eða sjónvarpsefnis til á Íslandi og skal þá endurgreiðsla reiknast af þeim heildarframleiðslukostnaði sem til fellur á Evrópska efnahagssvæðinu.

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 og eignarskatt. Laun og verktakagreiðslur teljast eingöngu til framleiðslukostnaðar séu þau sannanlega skattlögð hér á landi.

3. gr.

3. gr. laganna orðast svo:

Umsókn um endurgreiðslu framleiðslukostnaðar skal send iðnaðarráðuneytinu. Endurgreiðslubeiðni, ásamt fylgigögnum, skal berast áður en framleiðsla hefst hér á landi. Sérstök fjögurra manna nefnd fer yfir umsóknir og gerir tillögur til ráðherra um afgreiðslu. Iðnaðarráðherra skipar nefndina og skulu menntamálaráðherra, fjármálaráðherra og Kvikmynda-sjóður Íslands tilnefna sinn mann hver, en sá fjórði skal skipaður án tilnefningar og vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Atkvæði formanns ræður úrslitum falli atkvæði jöfn.

Nefndin skal hafa að leiðarljósi að kvikmynd eða sjónvarpsefni stuðli að eflingu innlestrar menningar, eftir atvikum, með skírskotun til sögu lands og náttúru.

4. gr.

4. gr. laganna orðast svo:

Við mat á því hvort endurgreiða skuli hlutfall af framleiðslukostnaði kvikmynda eða sjónvarpsefnis skal eftirfarandi skilyrðum vera fullnægt:

- a. að viðkomandi framleiðsla sé til þess fallin að koma íslenskri menningu á framfæri og kynna sögu lands og náttúru,
- b. að viðkomandi framleiðsla sé til þess fallin að stuðla að aukinni reynslu, þekkingu og listrænum metnaði þeirra sem að framleiðslunni standa,
- c. að stofnað sé sérstakt félag um framleiðsluna á Íslandi; íslenskt útibú eða umboðsskrifstofa félags sem skráð er í aðildarríki sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið telst sérstakt félag,
- d. að fyrir liggji sundurliðuð áætlun um framleiðslukostnað og greinargerð umsækjanda um að framleiðslan falli að markmiðum laganna,
- e. að fyrir liggji upplýsingar um efni fyrirhugaðrar framleiðslu kvikmyndar eða sjónvarps-efnis, svo sem handrit og upplýsingar um tökustaði,
- f. að framleiðsluáætlun geri ráð fyrir að framleiðsla sé lokið innan þriggja ára frá því að endurgreiðslubeiðni er móttækin,
- g. að fyrir liggji að hið framleidda efni sé ætlað til almennrar dreifingar í kvikmyndahús eða til sjónvarpsstöðva.

Verði breyting á áætluðum framleiðslukostnaði, sbr. d-lið 1. mgr., eftir að framleiðsla hefst skal iðnaðarráðuneyti send ný kostnaðaráætlun.

Við mat á umsókn um endurgreiðslu skal nefnd skv. 3. gr. hafa heimild til þess að afla álits sérfróðra aðila um ætlað listrænt gildi viðkomandi framleiðslu.

5. gr.

5. gr. laganna orðast svo:

Hlutfall endurgreidds framleiðslukostnaðar skal vera 12% af framleiðslukostnaði skv.

2. gr.

Iðnaðarráðherra ákvarðar endurgreiðslu að fenginni tillögu nefndar skv. 3. gr. Skilyrði endurgreiðslu er að umsækjandi færi bókhald vegna þess kostnaðar sem hann æskir endurgreiðslu á í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga. Kostnaðaruppgjör skal enn fremur vera staðfest og áritað af löggiltum endurskoðanda.

Þá er það skilyrði endurgreiðslu að framleiðslu kvikmyndar eða sjónvarps-efnis sé lokið og að ekki séu fyrir hendi vangreiddir skattar og gjöld til ríkis og sveitarfélaga hér á landi vegna framleiðslunnar.

6. gr.

6. gr. laganna fellur brott og breytist greinatala í samræmi við það.

7. gr.

7. gr. laganna, er verður 6. gr., orðast svo:

Hafi umsækjandi hlotið styrk úr Kvikmyndasjóði Íslands til framleiðslu sömu kvikmyndar eða sjónvarps-efnis dregst styrkurinn frá þeirri upphæð sem telst innlendir framleiðslukostnaður.

Samanlagður styrkur úr Kvikmyndasjóði Íslands og heildarfjárhæð endurgreiðslu skv. 5. gr. skal ekki fara yfir 50% af heildarframleiðslukostnaði sömu kvikmyndar eða sjónvarps-efnis.

8. gr.

8. gr. laganna, er verður 7. gr., orðast svo:

Iðnaðarráðherra setur reglugerð um framkvæmd laga þessara. Í henni skal m.a. kveðið á um framkvæmd endurgreiðslna samkvæmt lögum þessum, heimildir ráðherra til að fresta endurgreiðslum sem kunna að vera umfram fjárveitingar Alþingis hverju sinni, skilyrði endurgreiðslna, umsóknir, afgreiðslu umsókna og um ákvörðun um endurgreiðslu.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Hinn 31. desember 2006 falla úr gildi lög nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, með síðari breytingum. Endurgreiðslubeiðnir sem samþykktar hafa verið fyrir þau tímamörk halda þó gildi sínu.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Hinn 22. mars 1999 voru samþykkt lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999. Fljótlega eftir samþykkt laganna gerði Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, athugasemdir við tiltekin atriði þeirra þar sem m.a. kom fram að stofnunin teldi að þau stönguðust á við ríkisstyrkjareglur EES-samningsins. Frumvarp þetta sem samið er í iðnaðar- og viðskiptaráðuneytunum tekur mið af þeim athugasemdum sem ESA hefur gert við lögina. Við frumvarpssmiðina var haft samráð við þau ráðuneyti sem tilnefna fulltrúa í nefnd skv. 3. gr. laganna, þ.e. menntamála- og fjármálaráðuneyti, auk þess sem notið var aðstoðar sérfræðinga utanríkisráðuneytisins. Þá átti ráðuneytið og gott samstarf við starfsmenn Kvikmyndasjóðs Íslands og við samtök kvikmyndagerðarmanna.

Til upplýsingar er rétt að gera stuttlega grein fyrir þeim atriðum sem ESA gerði einkum athugasemdir við. Þau atriði eru: menningarlegt innihald, stuðningshlutfall, framleiðsla í öðru aðildarríki og samrýmanleiki við EES-samninginn. Svo vikið sé að hverju þessara atriða gerði ESA athugasemd við það að lögina væru ekki nægilega markviss hvað varðaði menningarlega skírskotun, þ.e. að markmið laganna hvað varðaði eflingu kvikmyndagerðar sem listrænnar iðju kæmi ekki nógu skýrt fram. Þá taldi stofnunin skorta rök fyrir því að endurgreiðsla skyldi nema mishárrí hlutfallstölu eftir upphæð framleiðslukostnaðar, svo og að framleiðsla sem næði ekki ákveðinni lágmarksupphæð ætti ekki að njóta endurgreiðslu. Að lokum taldi stofnunin að lögina samrýmdust ekki meginreglu EES-samningsins um frjáls þjónustuviðskipti þar sem skilyrði endurgreiðslu í þessu tilfelli sé bundið við þann kostnað sem eingöngu falli til á Íslandi, auk þess sem áskilið væri að stofna þyrfti íslenskan lögaðila utan um hverja framleiðslu til að njóta endurgreiðslu. Með því séu settar hömlur við því að endurgreiðsluþegi geti átt viðskipti á Evrópska efnahagssvæðinu, þ.e. fyrirheit um endurgreiðslu beini viðskiptum frá öðru EES-ríki til Íslands og skekki með því samkeppni innan EES. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að hafa í huga að ESA byggir sínar athugasemdir á túlkunum sem framkvæmdastjórn ESB hefur beitt gagnvart aðildarríkjum ESB í sambærilegum tilvikum frá árinu 1998.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í athugasemdum ESA kemur fram að stofnunin telji að menningarlega skírskotun vanti í lögina. Í greininni er leitast við að bæta úr þessu.

Um 2. gr.

Eins og áður hefur komið fram hefur ekki reynt á framkvæmd laganna. Óvissa er því um fjölda umsókna eða heildarfjárhæð væntanlegra endurgreiðslna. Í reglugerð sem sett verður með heimild í lögum verður frekari útfærsla á framkvæmd endurgreiðslna. Verður þar m.a. að finna heimild til handa ráðherra til að fresta greiðslu samþykkttra endurgreiðslna, annaðhvort að öllu leyti eða að hluta til. Slíkt er nauðsynlegt þar sem ljóst er að ráðstöfunarfé til endurgreiðslu verður ekki meira en þau framlög sem eru á fjárlögum hverju sinni.

Samkvæmt núgildandi lögum er eingöngu heimilt að endurgreiða hlutfall þess framleiðslukostnaðar sem fellur til á Íslandi. ESA gerði athugasemd við þá framkvæmd og taldi óheimilt að gera þann áskilnað þar sem með því væri brotið gegn ákvæðum EES-samningsins um þjónustufrelsi. Sú skoðun byggist á fordæmum og viðmiðum sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur sett fram í sambærilegum málum. Lagt er til að ákvæðinu verði breytt til samræmis við þær tillögur og viðmið og ákvæðið verði sambærilegt því sem gerist annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Samkvæmt þessu gerir frumvarpið ráð fyrir að við útreikning á endurgreiðslu vegna framleiðslukostnaðar skuli heimilt að endurgreiða kostnað sem eingöngu fellur til á Íslandi að því gefnu að 80% eða minna af framleiðslukostnaði þeim sem fellur til á Evrópska efnahagssvæðinu falli til á Íslandi. Falli meira en 80% framleiðslukostnaðar til á Íslandi skuli endurgreiðsla reiknast af heildarframleiðslukostnaði á Evrópska efnahagssvæðinu.

Eftirfarandi dæmi skýra þetta:

Kvikmynd A kostar 200 milljónir í framleiðslu. Af þessum 200 milljónum falla 160 milljónir til á Íslandi og 40 milljónir í Kanada. Endurgreiðsla verður í þessu dæmi 19,2 milljónir, þ.e. 12% af 160 milljónum. Ekkert endurgreiðist vegna þess kostnaðar sem fellur til í Kanada.

Kvikmynd B kostar 200 milljónir í framleiðslu. Af þessum 200 milljónum falla 170 milljónir til á Íslandi, 20 milljónir í Danmörku og 10 milljónir í Kanada. Endurgreiðsla verður í þessu dæmi 22,8 milljónir, þ.e. 12% af 170 milljónum og 12% af 20 milljónum.

Kvikmynd C kostar 200 milljónir í framleiðslu. Af þessum 200 milljónum falla 150 milljónir til á Íslandi og 50 milljónir í Danmörku. Endurgreiðsla verður í þessu dæmi 18 milljónir, þ.e. 12% af 150 milljónum. Ekkert endurgreiðist vegna þess kostnaðar sem til fellur í Danmörku þar sem minna en 80% heildarframleiðslukostnaðar fellur til á Íslandi.

Um 3. gr.

Í samræmi við það álit ESA að menningarlega skírskotun hafi vantað í lögina gerir frumvarpið nú ráð fyrir að endurgreiðslunefnd sé fjögurra manna en í gildandi lögum er nefndin þriggja manna. Gerir frumvarpið ráð fyrir að Kvikmyndasjóður Íslands tilnefni einn mann auk þeirra þriggja ráðuneyta sem nú tilnefna í nefndina. Auk þess er skýrt kveðið á um að nefndin skuli í starfi sínu hafa það að leiðarljósi að viðkomandi framleiðsla sé til eflingar innlendri menningu.

Um 4. gr.

Grein þessi breytist nokkuð samkvæmt frumvarpinu. Er nú skýrar kveðið á um skilyrði endurgreiðslu í samræmi við álit ESA. Rétt er að benda á nokkur atriði sérstaklega. Íslenskt útibú eða umboðsskrifstofa félags sem skráð er í öðru aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið telst nú jafnsett sérstökum íslenskum lögaðila. Felld hafa verið út ákvæði um lágmarksframleiðslukostnað en í staðinn hefur verið bætt inn að framleiðslan skuli ætluð

til almennrar dreifingar í kvikmyndahús eða til sjónvarpsstöðva. Með þessu er verið að tryggja það að auglýsingar eða auglýsingatengt efni, svo og fréttatengt efni, njóti ekki endurgreiðslna. Sem dæmi um efni sem ætla má að ekki komi til með að njóta endurgreiðslna eru stuttmyndir, upptökur frá íþróttatburðum og upptökur frá skemmtunum. Hið almenna viðmið verður það að íslensk menning, saga og náttúra verði á einhvern hátt sýnileg sem stærstum hópi áhorfenda.

Um 5. og 6. gr.

Sú breyting hefur verið gerð frá gildandi lögum að endurgreiðsluhlutfallið er fastsett við 12% af framleiðslukostnaði. Áður var gert ráð fyrir mishárrí endurgreiðslu eftir framleiðslukostnaði auk þess sem endurgreiðsluhlutfallið átti að lækka á gildistíma laganna.

Í umfjöllun um 2. gr. kemur fram að endurgreiðslur framleiðslukostnaðar verði ávallt háðar fjárhæðum sem gert verði ráð fyrir í fjárlögum hverju sinni. Gert verður ráð fyrir því í reglugerð að verði sótt um endurgreiðslur umfram framlög í fjárlögum verði ráðherra heimilt að færa endurgreiðslur til á milli fjárlagaára.

Þá eru ákvæði 6. gr. laganna felld inn í 5. gr. og 6. gr. felld brott.

Um 7. gr.

Frumvarpið gerir ráð fyrir efnislegri breytingu á þessari grein frá lögnum. Í gildandi lögum segir að hafi framleiðandi hlotið styrk úr Kvikmyndasjóði Íslands skuli hann útilokaður frá endurgreiðslu samkvæmt lögnum. Í reynd hefði verið erfitt að framfylgja þessu ákvæði þar sem fyrirhuguð framleiðsla tekur oft verulegum breytingum frá því að styrkur er t.d. fenginn til handritsgerðar frá Kvikmyndasjóði og þangað til endanlegri framleiðslu kvikmyndar er lokið. Þá komu fram mótmæli íslenskra kvikmyndagerðarmanna sem töldu ákvæðinu beinlínis beint gegn íslenskri kvikmyndagerð og til þess fallið að draga úr henni. Frumvarpið gerir ráð fyrir að þeir sem hlotið hafa styrk úr Kvikmyndasjóði Íslands eigi nú möguleika á endurgreiðslu. Frumvarpið gerir enn fremur ráð fyrir að samanlagður styrkur úr Kvikmyndasjóði og upphæð endurgreiðslu fari aldrei yfir 50% heildarframleiðslukostnaðar. Er þetta skilyrði sett að kröfu ESA og er í samræmi við kröfu sem gerð er annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu.

Um 8. gr.

Gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um nánari útfærslu laganna þar sem m.a. verði kveðið á um framkvæmd endurgreiðslna og um hugsanlega frestun þeirra. Slíkt er nauðsynlegt til að taka af öll tvímæli um að ráðherra sé heimilt að færa endurgreiðslur á milli ára komi til þess að endurgreiðslur verði umfram heimildir á fjárlögum. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 9. gr.

Í ljósi þess að lögin komu ekki til framkvæmda á meðan þau voru til umfjöllunar hjá ESA var talið eðlilegt að færa gildistíma þeirra til sem þeirri töf nam. Þó er gert ráð fyrir, sbr. 4. gr. frumvarpsins, að endurgreiðslubeiðnir sem samþykktar hafa verið fyrir árslok 2006 haldi gildi sínu.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999.

Frumvarpið er til komið vegna athugasemda ESA við skilyrði endurgreiðslu á kostnaði við gerð kvikmynda hér á landi. Þær breytingar sem hafa áhrif á útgjöld ríkisins eru ferns konar. Í fyrsta lagi er hlutfall kostnaðar sem er endurgreiðsluhæfur samræmt í 12% en það var 9–12% áður. Einnig endurgreiðist nú kostnaður sem fellur til á Evrópska efnahagssvæðinu, enda falli a.m.k. 80% heildarkostnaðar til hér á landi. Í þriðja lagi er nú hægt að fá endurgreiðslur fyrir kvikmyndir sem Kvikmyndasjóður styrkir. Í fjórða lagi er ákvæði um lágmarkskostnað styrkhæfra mynda fellt niður.

Ef gert er ráð fyrir að hlutar úr þremur erlendum stórmyndum verði teknir hér á Íslandi geta árlegar umsóknir numið 60–200 m.kr. Þess má geta að kostnaður sem til fellur hér á landi við tókur erlendu stórmyndarinnar sem nú standa yfir er áætlaður um 150 m.kr. Fyrirhugaður sýningartími þessa hluta er um 10 mínútur. Gera má ráð fyrir töku þriggja íslenskra mynda í fullri lengd árlega og nokkrum smærri verkefnum. Umsóknir vegna þeirra gæti numið um 50 m.kr. Alls er því hægt að gera ráð fyrir að umsóknir vegna ákvæða frumvarpsins muni nema 110–450 m.kr. á ári eða alls 660–2.250 m.kr. til ársins 2006 þegar lögin falla úr gildi. Gert er ráð fyrir 50 m.kr. í fjárlögum fyrir árið 2000 og 50 m.kr. í fjárlagafrumvarpi ársins 2001 til þeirra hluta. Mikinn fyrirvara verður að gera við áætlaðar umsóknir þar sem þær ráðast alfarið af frumkvæði kvikmyndagerðarmanna. Nefndin verður í starfi sínu að miða endurgreiðslur til kvikmyndagerðar við fjárheimild í fjárlögum hverju sinni, þó þannig að að tekið verði tillit til hugsanlegra inneigna eða skulda á fjárlagaliðnum um áramót. Miðað er við að fjárlagaliðurinn verði án skuldbindinga fram yfir heimildir í árslok 2006.