

Nefndarsvið Alþingis
b.t. atvinnuveganefndar

Reykjavík, 3. desember 2025

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins og Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda um frumvarp til breytinga á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999 (framlenging gildistíma o.fl.)

Samtök iðnaðarins og aðildarfélag þess, Samband íslenskra kvikmyndaframleiðenda (hér eftir „samtökin“), hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi til breytinga á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999 (framlenging gildistíma o.fl.)

Samtökin taka undir mikilvægi þess að endurgreiðslukerfið verði framlengt, ásamt þeim fyrirætlunum sem miða að markvissri einföldun, auknum fyrirsjáanleika og skýrleika regluverksins. Samtökin hafa veitt málinu umsögn á fyrri stigum þar sem lögð hefur verið rík áhersla á að endurgreiðslukerfið sé einfalt og áreiðanlegt, með það að leiðarljósi að efla samkeppnishæfni íslenskrar kvikmyndagerðar.¹

Samtökin fagna því að stjórnvöld hafi litið til áhrifamats við vinnslu málsins þar sem að í greinargerð með frumvarpi er því lýst yfir að verði frumvarpið að lögum og stuðningi við kvikmyndagerð haldið áfram með framlengdu endurgreiðslukerfi megi gera ráð fyrir auknum skatttekjum. Er slíkt í fullu samræmi við niðurstöður skýrslu Reykjavík Economics um skattaleg áhrif íslensks kvikmyndaiðnaðar sem gefin var út í febrúar á þessu ári. Þar kom m.a. fram að íslenskur kvikmyndaiðnaður greiddi 3,4 milljörðum króna meira í beina skatta en greinin fékk í fjárfestingu frá hinu opinbera árið 2023.

Aukinn skýrleiki vegna „80/20 reglunnar“

Í frumvarpinu er lagt til að seinni málsliður 3. mgr. 2. gr. falli brott. Þar er mælt fyrir um að laun- og verktakagreiðslur geti einungis talist til framleiðslukostnaðar séu þau sannarlega skattlögð hér á landi.

Á undanförunum mánuðum hefur Endurgreiðslunefnd og stjórnvöldum ítrekað verið bent á að kostnaður, sem felur í sér launa- eða verktakagreiðslur sem ekki hafa verið skattlagðar á Íslandi, svokölluð „80/20 regla“, geti talist til framleiðslukostnaðar í skilningi laga.² Ástæðu þess má rekja til breytinga á túlkun Endurgreiðslunefndar á 2. málsl. 3. mgr. 2. gr. Nefndin hefur túlkað, þvert á ábendingar kvikmyndaframleiðenda, að allar launa- eða verktakagreiðslur yrðu að vera skattlagðar hér á landi. Þar af leiðandi gætu greiðslur sem ekki voru skattlagðar á Íslandi ekki talist til framleiðslukostnaðar, óháð því hvort þær hefðu fallið til á Íslandi eða innan EES-svæðisins.

¹ <https://samradapi.island.is/api/Documents/d4cbadfd-3fa9-f011-9bd0-005056bcce7e>

² Erindi Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda til menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytisins, dags. 11. apríl 2024.

Bent var á að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafi í úrlausnum sínum lagt áherslu á að 80/20 reglan væri virt í framkvæmd og að í umsögn ESA um íslenska endurgreiðslukerfið á sínum tíma hafi ákvæðið verið skilyrði fyrir samþykkt kerfisins. Bent var á að Ísland þyrfti einmitt að undanskilja 20% fyrir erlend útgjöld til að brjóta ekki gegn þjónustufrelsinu innan EES. Í umsögn ESA kom enn fremur fram að ef íslensk stjórnvöld settu frekari hindranir sem gerðu 80/20 regluna óvirka, gæti það talist brot á EES-samningnum.³

Endurgreiðslunefndin gat í engu fallist á þessa lögskýringu. Nefndin afgreiddi að minnsta kosti tvö mál þar sem reyndi á þessar aðstæður og synjaði umsækjendum á grundvelli rangrar túlkunar sinnar. Samtökin telja að í ljósi skýrrar túlkunar ráðuneytisins á ákvæðinu sé ljóst að Endurgreiðslunefndin hafi ekki gætt að rannsóknarskyldu sinni eða aflað fullnægjandi upplýsinga í ofangreindum tilvikum. Ljóst er að röng túlkun nefndarinnar hefur valdið fjárhagslegu tjóni hjá íslenskum framleiðslufyrirtækjum. Jafnframt hefur þetta leitt til alvarlegs orðsporðsskaða á íslenskri kvikmyndagerð á alþjóðavettvangi ásamt því að skapa vantraust á íslenska endurgreiðslukerfið.

Því er það fagnaðarefni að stjórnvöld skýri löggjöfina með afdráttarlausum hætti í fyrirliggjandi frumvarpi og felli niður 2. málsl. 3. mgr. 2. gr., sem mælir fyrir um að laun- og verktakagreiðslur teljist eingöngu til framleiðslukostnaðar séu þau sannanlega skattlögð hér á landi. Samtökin fagna jafnframt að í ákvæði til bráðabirgða I, í frumvarpi, sé að finna heimild fyrir þá aðila, sem hafnað var að hluta eða öllu leyti á grundvelli greinarinnar á árinu 2025, að óska eftir endurupptöku málsins.

Samtökin leggja áherslu á mikilvægi þess að umrætt ákvæði taki einnig til ársins 2024 enda liggja fyrir synjanir nefndarinnar á útborgun endurgreiðslu aðila sem sendu inn beiðni á árinu 2024. Gæta skal jafnræðis og samræmis hvað réttarúrræði til handa þeim einstaklingum sem fengu synjun á beiðnum sínum árið 2024 enda er um að ræða sambærileg mál í lagalegu tilliti. Mikilvægt er að tilgreina árið 2024 í ofangreindu ákvæði til að sporna gegn því að þeir aðilar þurfi að leita réttar síns fyrir dómstólum með tilheyrandi kostnaði.

Stytttri gildistími vilyrða afar íþyngjandi

Í 2. gr. frumvarps er lagt til að aðalframleiðslutímabil verkefnis skuli hefjast innan eins árs frá dagsetningu vilyrðis um endurgreiðslu, og að eingöngu verði hægt að framlengja vilyrðið einu sinni um 12 mánuði til viðbótar. Núgildandi lög gera ráð fyrir að framleiðslu þurfi að ljúka innan þriggja ára með möguleika á allt að tveggja ára framlengingu, svo úr verði að hámarki fimm ára ferli frá dagsetningu vilyrðis.

Þetta nýja ákvæði felur í sér mun þrengri tímaramma og bætir við nýrri skyldu sem er strangari en lokafresturinn sjálfur. Ljóst er að með slíku aukast líkur á því að verkefni falli niður áður en þau hafa alla jafna fengið tækifæri á að hefjast, þar sem fjármögnunarferlið sjálft á það til að taka nokkur ár og er heildarframleiðsluferli verkefna að meðaltali í kringum 5-7 ár.

Bent er á að ákvæðið kann að falla betur að stærri verkefnum eða stórum erlendum kvikmyndum með fyrir fram tryggða fjármögnun. Hins vegar er hætta á að þessar breytingar verði afar íþyngjandi fyrir íslenskar kvikmyndir og sjónvarpsþætti, og sér í lagi heimildamyndir og teiknimyndir, verði ákvæðið leitt í lög. Kvikmyndir og sjónvarpsþættir þurfa oft mörg ár í þróun og fjármögnun áður en hægt er að hefja aðalframleiðslu. Tímamörkin eru því óraunhæf í mörgum tilfellum og draga þar af leiðandi úr trausti alþjóðlegra fjármögnunaraðila gagnvart

³ Erindi Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda til menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytisins, dags. 11. apríl 2024.

endurgreiðslukerfinu þar sem slík vilyrði eru líkleg til að renna úr gildi áður en fjármögnun er fullkláruð.

Í samanburðarlöndum, til að mynda Noregi, eru ekki jafn þröng tímamörk fyrir því hvenær aðalframleiðsla verður að hefjast. Þarlent regluverk leggur meiri áherslu á að framleiðsla sé hafin og lokið innan tiltekins tímaramma frá samþykki verkefnisins, og er slíkt aðlagð að mismunandi framleiðslugreinum. Slíkt fellur betur að heimildar- og teiknimyndum sem og alþjóðlegar samframleiðslu, verkefna sem þurfa lengri tíma í undirbúning og fjármögnun. Þá eru sambærileg ákvæði sveigjanlegri í nágrannaríkjum og henta fjölbreyttum framleiðslugreinum betur. Samtökin leggja áherslu á að óbreyttu munu ofangreind skilyrði hafa neikvæð áhrif á minni og flóknari framleiðslu.

Aukinn stuðningur við íslenskt efni

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er lögð sérstök áhersla á framleiðslu barna- og ungmennaefnis á íslensku. Samtökin styðja heils hugar þá fyrirhuguðu sérmeðferð, en telja þörf á að ganga lengra en lagt er til í frumvarpinu. Í athugasemdum við greinargerð frumvarpsins er bent á skort á innlendu barna- og ungmennaefni. Fjármögnun er erfið og arðsemismat er verra í samanburði við önnur verkefni. Þá er mun meiri takmörkun á dreifingu barna- og ungmennaefnis vegna margra þátta sem dregnir eru fram í athugasemdum frumvarpsins.

Stjórnvöld hafa á síðustu árum lagt sérstaka áherslu á barnaefni og að kappkostað verði að slíkt verkefni verði framleidd héraðs. Sú áhersla birtist bæði í Samkomulagi um stefnumörkun fyrir íslenska kvikmyndagerð 2016-2019, þar sem lögð var sérstök áhersla á barnaefni og að kappkostað yrði að minnsta kosti eitt slíkt verkefni yrði framleitt árlega. Þá er slíka áherslu einnig að finna í Kvikmyndastefnu til ársins 2030, þar sem segir að efla eigi Kvikmyndasjóð með því að hækka fjárframlag til sjóðsins, meðal annars með áherslu á kvikmyndað efni fyrir börn og unglínga.

Ljóst er að þessi sérstaka áhersla hefur ekki skilað tilætluðum árangri og því telja samtökin að ganga verði lengra en gert er í frumvarpinu. Eins og áður hefur verið bent á, er mikilvægt að endurgreiðslukerfið styðji einnig almennt betur við innlenda framleiðslu og mikilvæg aðgerð í því skyni væri að fjarlægja viðbótarskilyrðin til þess að hljóta 35% endurgreiðslu, þar sem mjög fá innlend verkefni uppfylla þau skilyrði í dag. Því leggja samtökin til að hlutfall endurgreiðs framleiðslukostnaðar verði að minnsta kosti 40% af framleiðslukostnaði fyrir framleiðslu barna- og ungmennaefnis, á meðan allt annað efni hljóti 35% endurgreiðslu.

Átján mánaða bið eftir útborgun endurgreiðslu

Með frumvarpinu er lagt til að verkefni með áætlaða eða endanlega heildarendurgreiðslu yfir 300 milljónir króna verði ekki greidd út fyrr en 18 mánuðum eftir að umsókn um endurgreiðslu er lögð fram. Er þessari breytingu ætlað að ná bæði til fullrar endurgreiðslu og hlutagreiðslna. Í greinargerð með frumvarpinu er meginástæða breytinganna rakin til þess að stjórnvöld geti með betri hætti náð að meta fjárþörf endurgreiðslukerfisins.

Samtökin sýna þessari fyrirætlun góðan skilning en benda jafnframt á að ákvæðið getur haft í för með sér hættu á að samkeppnishæfni Íslands skerðist í alþjóðlegum stórframleiðslum. Langur biðtími leiðir til hækkunar á fjármagnskostnaði verkefnanna og getur þar af leiðandi haft neikvæð áhrif á lánshæfi framleiðenda. Til einföldunar má benda á að framleiðendur nota endurgreiðsluvilyrði ríkisins sem tryggingu til brúarláns hjá bönkum eða fjármálastofnunum. Með þeim breytingum sem settar eru fram í frumvarpsdrögum má ætla að dregið verði úr áreiðanleika tryggingarinnar og aukna áhættu lánveitandans með tilheyrandi lánshæfismati.

Sem dæmi má taka að 12 mánaða aukinn biðtími á 300 milljóna króna endurgreiðslu, ef tekið er mið af 10% vaxtagreiðslu, mun vaxtakostnaður aukast um 30 milljónir króna. Þessi aukni

kostnaður getur valdið því að stór verkefni velja aðra áfangastaði en Ísland. Alþjóðlegir framleiðendur bera saman heildarsjóðstreymi milli landa og fastur lágmarksfrestur án hlutagreiðslna ýtir fjárhagslega stórum og tímanæmum verkefnum til annarra landa.

Þá má enn fremur benda á að ríkissjóður ber einnig óhagræði af breytingunum þar sem aukinn fjármagnskostnaður sem fellur á verkefnin skilar sér í minni efnahagslegum margfeldisáhrifum og tapi á væntum skatttekjum sem kerfið er ætlað að skapa.

Samspil fyrirhugaðra breytinga og hlutaendurgreiðslna

Samtökin telja að þær breytingar sem lagðar eru fram í frumvarpinu, um 18 mánaða lágmarksbið eftir útborgun á stórum verkefnum ásamt 12 mánaða kröfu um upphaf aðalframleiðslu, séu illa ígrundaðar. Þær eru líklegar til að skapa aukna óvissu fyrir framleiðendur og munu hafa umtalsverð neikvæð áhrif á notagildi ákvæða um hlutaendurgreiðslur.

Þessar tillögur myndu augljóslega hafa veruleg áhrif á framkvæmd 6. gr. a. reglugerðar nr. 450/2017, sem fjallar um hlutaendurgreiðslur. Markmiðið með hlutaendurgreiðslum er að tryggja sjóðstreymi framleiðenda með því að heimila útborgun þegar að minnsta kosti 50% af endurgreiðsluhæfum kostnaði hefur fallið til á Íslandi. Slík ákvæði eru hönnuð til að draga úr þörf fyrir dýr brúarlán og til að mæta fjármögnunarpörf í miðri framleiðslu. Átján mánaða lágmarksbið eftir útborgun gengur gegn markmiðum um sjóðstreymi. Auk þess er lögð fram tillaga sem gerir illt verra með því að krefja verkefni um að sækja ekki um vilyrði nema styttra sé en tólf mánuðir í upphaf tökutímabils.

Auk þess má benda á að upphafstímar fyrir hvora reglu eru mismunandi: átján mánaða biðin hefst við móttöku umsóknar um endurgreiðslu, en 12 mánaða krafan hefst við útgáfu vilyrðisins. Framleiðendur þurfa því bæði að flýta umsóknarferlinu til að stytta biðina, ásamt því að flýta upphafi aðalframleiðslu til að forðast að missa vilyrðið. Þetta skapar tvöfaldan þrýsting sem er óeðlilegur í alþjóðlegu samhengi.

Í ljósi þessara ábendinga leggja samtökin til að fallið verði frá þeim áformum frumvarps sem lúta að því að þrengja tímamörk og fresta útborgunum á stórum verkefnum. Slíkar breytingar munu leiða til kostnaðarauka á stóru innlendu verkefnin ásamt því að fæla fjölda alþjóðlegra verkefni frá Íslandi.

Lagt er til að starfshópi verði falin heildarendurskoðun laganna til að skoða áhrif þessara breytinga. Mikilvægt er að þessi vinna nái utan um alla þætti kerfisins og leiði til lausna sem tryggja fyrirsjáanleika og eftirlit án þess að skaða samkeppnishæfni greinarinnar.

Gildistími laganna

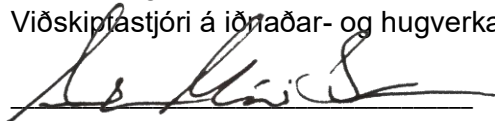
Samtökin leggja áherslu á að löggjöf um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar gildi lengur en í þrjú ár. Eldri löggjöf um endurgreiðslur hefur verið sett til fimm ára sem er til marks um mikilvægi stöðugleika. Þótt núgildandi lög eigi að renna út 31. desember 2025, eru sterk rök fyrir því að festa breytingar frumvarpsins í lög til lengri tíma en til stendur, og þá sérstaklega til samræmis við tímalengd Kvikmyndastefnu til ársins 2030.

Samráð

Samtökin leggja jafnframt áherslu á að þau eigi fast sæti í fyrirhuguðum verkefnahópi sem ætlað er að greina ákvæði laganna sem er að finna í ákvæði til bráðabirgða II. og eru jafnframt tilbúin að gera betur grein fyrir máli sínu fyrir atvinnuveganefnd.

Fh. Samtaka iðnaðarins og Samband íslenskra kvikmyndaframleiðenda

Gunnar Sigurðarson,
Viðskiptastjóri á iðnaðar- og hugverkasviði Samtaka iðnaðarins



Anton Máni Svansson
Formaður Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda