

Maí 2024



# Skýrsla starfshóps um gjaldtöku á streymisveitur og tæknifyrirtæki

Meningar- og viðskiptaráðuneytið

**Útgefandi:**

Menningar- og viðskiptaráðuneytið

Skýrslan er unnin af starfshópi sem skipaður var af menningar- og viðskiptaráðherra. Starfshópin skipuðu dr. María Rún Bjarnadóttir (formaður), Heiðdís Lilja Magnúsdóttir, tilnefnd af menningar- og viðskiptaráðuneytinu, og Vilmar Freyr Sævarsson, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Varamenn voru Steindór Dan Jensen, tilnefndur af menningar- og viðskiptaráðuneytinu, og Ingibjörg Helga Helgadóttir, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Maí 2024

**Umbrot og textavinnsla:**

Menningar- og viðskiptaráðuneytið

# Efnisyfirlit

Útdráttur.....	5
<b>1. Inngangur .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Valkostir sem komu til skoðunar.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Gjaldtaka á alþjóðlega tæknirisa.....</b>	<b>7</b>
2.1.1 Inngangur.....	7
2.1.2 Vinna OECD að sameiginlegri lausn 2013.....	7
2.1.3 Stafrænn þjónustuskattur.....	8
2.1.4 Samkomulag um sameiginlega lausn árin 2021 og 2023.....	9
2.1.5 Staðan í dag.....	9
<b>2.2 Höfundarréttargreiðslur.....</b>	<b>10</b>
2.2.1 Áhrif tækniþróunar á miðlun fréttæfnis.....	10
2.2.2 Höfundarréttartilskipun ESB frá árinu 2019.....	12
2.2.3 Innleiðing í öðrum ríkjum.....	14
2.2.4 Fyrirkomulag í ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins.....	16
2.2.5 Sjónarmið um innleiðingu í íslenskan rétt.....	17
<b>2.3 Menningarframlag streymisveitna.....</b>	<b>19</b>
2.3.1 Tækniþróun og tilkoma alþjóðlegra streymisveitna.....	19
2.3.2 Samkeppnisforskot streymisveitna og áhrif á markaði.....	20
2.3.3 Hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB.....	21
2.3.4 Undantekning frá meginreglunni um upprunaríki.....	22
2.3.5 Menningarframlag í öðrum ríkjum Evrópusambandsins.....	24
2.3.6 Nánar um menningarframlag á Norðurlöndunum.....	27
2.3.7 Samspil menningarframlagsins og nógildandi ívilnana (endurgreiðslukerfis).....	28
2.3.8 Áhrifamat.....	29

2.3.9 Samræmi við alþjóðaskuldbindingar .....	30
<b>3. Sjónarmið hagsmunaaðila.....</b>	<b>32</b>
<b>4. Niðurstöður og tillögur .....</b>	<b>33</b>

# Útdráttur

Fjölmiðlun, eins og aðrir þættir samfélagsins, hefur orðið fyrir miklum áhrifum af þeim umfangsmiklu tæknibreytingum sem hafa orðið á síðustu áratugum. Á síðustu árum hafa fjölmiðlar séð af stórum hluta tekna sinna til erlendra efnisveitna sem skerðir samkeppnisstöðu þeirra, kemur niður á framleiðslu innlands efnis og veikir þar með stöðu íslenskrar tungu. Mikilvægt er því að skoða hvort hægt sé að jafna samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum efnisveitum. Starfshópnum, sem skipaður var af menningar- og viðskiptaráðherra, var ætlað að skoða grundvöll fyrir gjaldtöku á fjölmiðlaveitur sem miðla myndefni eftir pöntun (streymisveitur) og hina svokölluðu erlendu tæknirisa.

Starfshópurinn leggur til tvær aðgerðir sem báðar snúa að innleiðingu á ákvæðum sem finna má í tilskipunum Evrópusambandsins.

- Annars vegar ákvæði um höfundarrétt sem veitir útgefendum fréttaefnis einkarétt til eintakagerðar og stafrænnar miðlunar útgáfu sinnar á netinu.
- Hins vegar ákvæði um að fjölmiðlaveitur sem miðla efni eftir pöntun greiði 3–5% menningarframlag í Kvikmyndasjóð sem notað verði til framleiðslu á innlendu efni.

Enn fremur tók starfshópurinn til skoðunar hvort hægt væri að skattleggja erlenda tæknirisa en alþjóðlegar skuldbindingar Íslands standa í vegi fyrir því, a.m.k. á meðan verið er að vinna að sameiginlegri lausn á vettvangi OECD en áætlað er að þeirri vinnu ljúki um mitt þetta ár.

# 1. Inngangur

Starfshópurinn var skipaður af menningar- og viðskiptaráðherra með bréfi dags. 23. júní 2023. Skipunartími starfshópsins var upphaflega til 15. desember en var framlengdur í tvígang. Hópurinn skilaði tillögum sínum til menningar- og viðskiptaráðherra 27. febrúar 2024.

Starfshópin skipuðu dr. María Rún Bjarnadóttir (formaður), Heiðdís Lilja Magnúsdóttir, tilnefnd af menningar- og viðskiptaráðuneytinu, og Vilmar Freyr Sævarsson, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Varamenn voru Steindór Dan Jensen, tilnefndur af menningar- og viðskiptaráðuneytinu, og Ingibjörg Helga Helgadóttir, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Í skipunarbréfinu segir að hlutverk starfshópsins sé að skoða gjaldtöku á fjölmiðlaveitur sem miðla myndefni eftir pöntun (streymisveitur) og hina svokölluðu erlendu tæknirisa.

Við undirbúning tillagnanna var horft til regluverks og beitingar þess víða erlendis. Hópurinn kynnti sér fræðiskrif um málefnið sem og frumvörp sem lögð hafa verið fram og umsagnir um þau sem skarast við umfjöllunarefni skýrslunnar. Við vinnslu skýrslunnar var haft samband við hagsmunaaðila, þá einkum hvað varðar menningarframlagið. Fundað var með fulltrúum frá Kvikmyndamiðstöð Íslands, Sambandi íslenskra kvikmyndaframleiðenda, Samtökum iðnaðarins, Myndstefi, Sýn, Símanum og Netflix á tímabilinu september til desember 2023.

## 2. Valkostir sem komu til skoðunar

### 2.1 *Gjaldtaka á alþjóðlega tæknirisa*

#### 2.1.1 Inngangur

Alþjóðlegir tæknirisar (Facebook, Google, Amazon o.fl.) eru með umtalsverða starfsemi í fjölmörgum ríkjum í gegnum stafræna miðla. Tekjur sem þessir aðilar afla þaðan (m.a. auglýsinga- og áskriftatekjur) eru hins vegar, vegna ákvæða tvísköttunarsamninga, aðeins skattskyldar ef svokölluð föst starfsstöð telst vera fyrir hendi í viðkomandi ríkjum. Föst starfsstöð má segja að sé svæði eða aðstaða á tilteknum stað (t.d. skrifstofa) sem fyrirtæki hefur yfir að ráða og þar sem atvinnurekstur fer fram í tiltekinn lágmarkstíma (almennt 6 mánuði eða lengur). Alþjóðlegir tæknirisar uppfylla sjaldnast framangreind skilyrði þar sem starfsemi þeirra fer nær alfarið fram í gegnum stafræna miðla. Þar af leiðandi eru þeir ekki með neina aðstöðu í þeim löndum sem starfsemi þeirra nær til. Erlendir tæknirisar greiða því almennt lítinn sem engan tekjuskatt í þeim ríkjum sem tekjur þeirra koma frá.<sup>1</sup>

Skilgreiningin á fastri starfsstöð er gömul og endurspeglar viðskiptahætti sem ekki taka mið af þeim stafræna veruleika sem viðskiptaumhverfi 21. aldar mótast af. Erfitt er að breyta skilgreiningunni með því að endursema þar sem slíkt ferli tekur langan tíma og ólíklegt er að þau ríki sem verða af tekjum væru tilbúin að semja á þann veg í tvíhliða viðræðum. Mikill þrýstingur hefur hins vegar myndast hjá flestum ríkjum heimsins um að skattlagning alþjóðlegra tæknirisa verði endurskoðuð, bæði til að mæta miklu tekjutapi ríkissjóða en jafnframt til að jafna samkeppnisstöðu þeirra við innlenda aðila. Flest ríki heims hafa því unnið að sameiginlegri lausn á vegum OECD frá árinu 2013.

#### 2.1.2 Vinna OECD að sameiginlegri lausn 2013

Árið 2013 hófst vinna OECD-ríkjanna, ásamt þátttakendaríkjum (e. Inclusive Framework), að sameiginlegri aðgerðaráætlun sem kennd er við BEPS (e. Base Erosion and Profit Shifting) og ætlað var að berjast gegn alþjóðlegri skattasniðgöngu með það að markmiði að skattur væri greiddur af hagnaði þar sem hann myndast. Vinnunni lauk árið 2015 þar sem lagðar voru til 15 aðgerðir sem ætlað var að koma í veg fyrir rýrnun skattstofna og tilflutning hagnaðar. Ein af aðgerðunum 15 fjallaði um skattlagningu stafræna hagkerfisins (aðgerð 1). Þetta var hins vegar eina aðgerðin sem ekki var nægjanlega vel útfærð til að samstaða næðist um hana og var því lagt til að unnið yrði áfram að útfærslu þar

---

<sup>1</sup> Það athugist að þeir greiða virðisaukaskatt vegna þjónustu sem nýtt er hér á landi líkt og aðrir aðilar.

til sameiginleg niðurstaða fengist. Ríkin þurftu því að bíða enn frekar samræmdra aðgerða gagnvart stafræna hagkerfinu.

### 2.1.3 Stafrænn þjónustuskattur

Í kjölfar þess að ríkjunum tókst ekki að koma sér saman um skattlagningu stafræna hagkerfisins á árinu 2015 fóru mörg ríki í einhliða aðgerðir við að leggja á stafrænan þjónustuskatt (e. Digital Service Tax eða DST).

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins lagði m.a. fram tillögur að tveimur tilskipunum<sup>2</sup> þess efnis, annars vegar um tímabundna aðgerð þar sem ætlunin var að leggja 3% skatt á tekjur af sölu auglýsinga og notendaupplýsinga og hins vegar um varanlega aðgerð þar sem ætlunin var að skattleggja hagnað tæknifyrirtækjanna í ríkjum þar sem þau væru með „verulega stafræna viðveru“.<sup>3</sup> Tillögurnar hlutu hins vegar ekki samþykki allra ríkja Evrópusambandsins og náðu því ekki fram að ganga. Í kjölfarið fóru mörg ríki sambandsins að leggja stafrænan þjónustuskatt, DST, á þessa starfsemi, m.a. Bretland, Frakkland, Ítalía, Austurríki, Spánn, Tékkland og Pólland. Af 37 þjóðum OECD hafa 15 lagt á slíkan skatt. Önnur ríki hafa beðið sameiginlegrar niðurstöðu og/eða eru með í bígerð frumvörp að DST ef sameiginleg niðurstaða næst ekki innan OECD.

DST er almennt í formi veltuskatts og leggst því á heildartekjur (brúttó) frá hverju ríki. Er skatturinn hannaður með þessum hætti svo að hann falli ekki undir gildissvið tvísköttunarsamninga sem alla jafna taka eingöngu til tekjuskatta (nettó). Skatturinn er umdeildur. Þannig eru margir þeirrar skoðunar að ekki sé hægt að fara í kringum samningsskuldbindingar skv. tvísköttunarsamningum með þessum hætti. Þá eru álitæfni uppi um hvort skatturinn geti talist brot á samningsskuldbindingum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) eða brot á reglum innri markaðar Evrópska efnahagssvæðisins (EES), nánar tiltekið stofnsetningarréttinum og banni við ríkisstyrkjum.<sup>4</sup> Til þessa hefur ekki reynt á lögmæti skattsins.

Ein helsta ástæða þess að unnið er að sameiginlegri niðurstöðu er að rekstrarumhverfi erlendra tæknirisa yrði erfitt ef öll ríki myndu setja á DST. Reglur um slíkan skatt eru flóknar og útfærslur yrðu misjafnar milli ríkja. Þá tekur skatturinn ekki tillit til kostnaðar og gæti því haft þær afleiðingar að dregið yrði úr fjárfestingu ef skatturinn væri of hárf í ríkjum þar sem kostnaður er mikill miðað við tekjur. Mikilvægt var því talið að reyna að vinna að

---

<sup>2</sup> Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services ([COM/2018/0148 final](#)) og Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence ([COM/2018/0147 final](#)).

<sup>3</sup> Fyrirtæki sem teljast hafa verulega stafræna viðveru (e. significant digital presence) eru þá talin hafa fasta starfsstöð í ríki og tekjur af þeim atvinnurekstri eru þá skattlagðar líkt og hver annar atvinnurekstur í ríkinu.

<sup>4</sup> Sótt af <https://taxfoundation.org/research/all/eu/france-digital-tax-international-tax-law-trade-law-eu-law/>



sameiginlegri lausn með það að markmiði að útbúa samræmdar reglur sem innleiddar yrðu með sama hætti í öllum ríkjum.

#### 2.1.4 Samkomulag um sameiginlega lausn árin 2021 og 2023

[Samkomulag](#) um ramma að sameiginlegri lausn náðist í október 2021 meðal OECD-ríkjanna og þátttakendaríkjanna og frá þeim tíma var unnið að endanlegri útfærslu reglnanna með það að markmiði að þær tækju gildi á árinu 2023. Vinna við endanlega útfærslu frestaðist hins vegar og var komist að nýju [samkomulagi](#) í júlí 2023 um frest til að ljúka vinnunni í lok þess árs sem síðar var framlengdur til loka júní 2024.

Í samkomulaginu fólst enn fremur skuldbinding ríkja um að fella úr gildi og taka ekki upp nýjan DST á meðan verið væri að vinna að útfærslu reglnanna. Sérstakt [samkomulag](#) var þó gert milli Bandaríkjanna og ákveðinna ríkja sem þegar höfðu innleitt DST, þ.e. Austurríkis, Frakklands, Ítalíu, Spánar og Bretlands.<sup>5</sup> Samkomulagið kvað á um að DST sem ríkin innheimta eftir dagsetningu samkomulagsins yrði endurgreiddur (upp að ákveðnu marki) ef endanleg útfærsla reglnanna yrði samþykkt. Á móti samþykktu Bandaríkin að falla frá viðskiptaþvingunum sem þau höfðu sett á tiltekinn innflutning frá ríkjunum.

Rammasamkomulagið sem hin sameiginlega lausn snýr að, og unnið hefur verið að útfærslu á, felur í sér að markaðsríki fái skattlagningarrétt á hluta tekna sem alþjóðlegir tæknirisar afla í þeirra ríki þrátt fyrir að þar sé engin föst starfsstöð. Fyrirtækin sem falla undir reglurnar eru þau sem eru með heildartekjur umfram 20 milljarða EUR<sup>6</sup> og hagnaðarframlegð umfram 10% en það eru í kringum 100 stærstu fyrirtækin í dag.<sup>7</sup>

#### 2.1.5 Staðan í dag

Ísland er meðal þeirra þjóða sem skrifuðu undir samkomulagið í júlí 2023.

Ísland er þannig skuldbundið til að leggja ekki á DST á meðan vinna að sameiginlegri lausn innan OECD fer fram, en stefnt er að því að ljúka henni í lok júní 2024. Ekki er ljóst hvort takast muni að ná sameiginlegri lausn en ef það tekst ekki þarf að huga að undirbúningi og framlagningu frumvarps um DST, líkt og mörg ríki munu væntanlega gera.

---

<sup>5</sup> Allt ríki sem voru búin að setja upp DST áður en samkomulagið var gert.

<sup>6</sup> Getur lækkað í 10 milljarða EUR síðar.

<sup>7</sup> Það athugist að rammasamkomulagið felur í sér tvær aðgerðir. Hin aðgerðin, sem ekki er fjallað um (stoð 2), snýr að 15% alheimslágmarksskatti en útfærslu á þeirri aðgerð lauk á árinu 2023. Flest ríki innleiddu reglurnar árið 2023 með gildistöku í ársbyrjun 2024. Ísland stefnir á að innleiða reglurnar 2024 með gildistöku 2025.

## 2.2 Höfundarréttargreiðslur

### 2.2.1 Áhrif tækniþróunar á miðlun fréttaefnis

Stafræn miðlun fréttar fer nú að stórum hluta fram á samfélagsmiðlum og leitarvélum. Samkvæmt nýlegri rannsókn nota tveir af hverjum þremur Íslendingum erlenda samfélagsmiðla til að nálgast innlendar fréttir.

Þetta hefur haft mikil áhrif á fjármögnun fjölmiðla, sérstaklega með minnkandi auglýsingatekjum þar sem tekjur af auglýsingasölu renna ekki í vasa útgefenda eða fjölmiðlanna sjálfra, heldur til stafrænu miðlanna þar sem dreifing efnisins á sér stað. Fjölmiðlarnir sjálfir fá almennt ekki hlutdeild í tekjum tæknirisanna. Því hafa auglýsingatekjur fjölmiðla dregist saman um helming með tilkomu samfélagsmiðla og fótunum verið kippt undan rekstrarumhverfi þeirra um allan heim. Stærri alþjóðlegir miðlar hafa gripið til ýmissa ráðstafana til þess að vinna gegn þessari þróun. Meðal annars hafa miðlar kallað eftir [fjárframlögum lesenda og velunnara, gert efni aðgengilegt gegn greiðslu lesenda](#) (e. paywall) og endurvakið [áskriftargjöld](#). Aðrir hafa lagað [miðlunina að samfélagsmiðlum](#) eða [endurskoðað form](#) miðlunar sinnar. Íslenskir fjölmiðlar hafa kannað sambærilegar lausnir með misgóðum árangri. Erlendis hafa stærri fjölmiðlar gert samninga við Google og Meta um að tæknifyrirtækin greiði fjölmiðlum fyrir fréttabjónustu. Ekkert gagnsæi ríkir þó um samningsskilmála á grundvelli þagnarskylduákvæða og á það m.a. við um þær upphæðir sem fjölmiðlarnir fá í sinn hlut. Í október 2020, þegar niðurstöðu var að vænta frá frönskum áfrýjunardómstól í samkeppnismáli Google gegn frönskum fjölmiðlaveitum, [tilkynnti](#) fyrirtækið um 1 milljarða bandaríkja dala fjárfestingu í fjölmiðlum víðs vegar um heim og dreifingu á efni á þeirra vegum. Í gegnum [Google News Initiative](#) (GNI) hefur Google gert aðgengileg ýmis töl til þess að styðja við blaðamennsku og stofnað til samstarf við rúmlega 7000 fjölmiðla á heimsvísu. Íslenskir miðlar eru ekki tilgreindir sem [samstarfsaðilar](#). [Sérstakur sjóður](#) var settur á laggirnar fyrir evrópska fjölmiðla á vegum verkefnisins til þess að styðja við staðbundna fjölmiðla og vinna gegn upplýsingaóreiðu. Norrænir miðlar voru á meðal þeirra sem fengu [úthlutað úr sjóðnum](#) sem hét 150 milljónum evra í styrki yfir þriggja ára tímabil. Megináhersla GNI er nú á að þróa töl sem nýtast fjölmiðlafólki í þeirra starfi og við dreifingu á fjölmiðlaefni. Vöruúrval Google er sá útgangspunktur sem tólin byggja á, bæði hvað varðar vinnslu efnis og dreifingu þess.

Stóru tæknifyrirtækin selja auglýsingar og hafa fyrst og fremst hagsmuni af því að ná og næra athygli notandans, óháð gæðum efnisins sem er gert aðgengilegt. Með aukinni afkastagetu og sjálfvirkni hefur hættan á dreifingu rangra og eða villandi upplýsinga aukist. Það er mikilvægt að styðja við gæðaefni með tilliti til lýðræðislegra þátta á borð við að þátttakendur í samfélagsumræðu hafi aðgang að réttum upplýsingum. [Rannsóknir](#) sýna að efni sem vekur sterk neikvæð viðbrögð er líklegra til að viðhalda áhuga notenda, sem eykur líkurnar á að tæknifyrirtæki dreifi frekar efni sem er með lægra gæðaviðmið en efni sem framleitt er í samræmi við viðmið fjölmiðla.

Árið 2017 kom út [skýrsla um stöðu fjölmiðla í Danmörku](#) sem sýndi að fjárhagsvandi þarlandra fjölmiðla átti ekki síst rætur í minnkandi hlutdeild danskra fjölmiðla í tekjum á dönskum auglýsingamarkaði og að auglýsendur beindu viðskiptum sínum í auknum mæli til samfélagsmiðla, leitarvéla og annarra stafrænna auglýsingaleiða sem skiluðu sér ekki í tekjum fyrir fjölmiðla. Í skýrslunni er meðal annars fjallað um að danskir fjölmiðlar séu í raun háðir alþjóðlegum tæknirisum í starfsemi sinni, bæði varðandi innviði og dreifingu efnis sem og við tekjuöflun, til dæmis í gegnum auglýsingasölu. Í skýrslunni eru fyrirtækin Google og Facebook talin vera algerir lykilaðilar í þessu samhengi. Skýrslan var meðal þeirra þátta sem lágu til grundvallar stefnu ríkisstjórnarinnar í fjölmiðlamálum sem kynnt var sumarið 2018 og fól meðal annars í sér verulega breytt hlutverk ríkismiðilsins, afnám virðisaukaskatts á stafræna miðla og aukinn fjárhagslegan stuðning við staðbundna fjölmiðla. Í janúar sama ár skilaði nefnd um rekstrarstöðu fjölmiðla á Íslandi skýrslu þar sem lagðar voru til breytingar á fjölmiðlaumhverfi hér á landi sem svipaði um margt til þeirra breytinga sem danska ríkisstjórnin hrinti úr vör og eru nú orðnar að lögum um fjárhagslegan [stuðning við einkarekna fjölmiðla](#). Dönsk stjórnvöld hafa nú ráðist í frekari aðgerðir til þess að rétta af stöðuna í þágu innlendra fjölmiðla, meðal annars með innleiðingu á nýjum reglum í höfundarréttartilskipun ESB frá árinu 2019.



## 2.2.2 Höfundarréttartilskipun ESB frá árinu 2019

Fyrirkomulag gjaldheimtu af tæknifyrirtækjum í þágu fjölmiðlafyrirtækja var reynt á [Spáni árið 2014](#). Markmið gjaldtökunnar var að jafna stöðuna á milli innlendra fjölmiðla og alþjóðlegra tæknifyrirtækja í ljósi þeirra áhrifa sem tækniframþróun hefur haft á fjölmiðlun og fjármögnun landsbundinna fjölmiðla. Fallið var frá þessum áformum eftir að Google lokaði í mótmælaskyni á alla miðlun spænskra fjölmiðla í gegnum leitarvél þeirra. [Rannsókn](#) sýndi að lokun Google hafði þau áhrif að fréttanotkun á Spáni minnkaði um 20% og umferð á fjölmiðlasíðum um 10%. [Fyrirkomulagið bótti ekki farsælt](#) þar sem bæði skorti á efnislega og formlega afmörkun þeirra aðila sem gjaldheimtan átti að ná til og þeirra skuldbindinga sem gildissvið ákvæðisins fól í sér.

Reynsla Spánverja var meðal þess sem haft var til hliðsjónar við undirbúning [höfundarréttartilskipunar ESB](#) sem fyrst var kynnt í drögum árið 2016 og tók gildi árið 2019. Tilskipunin fjallar með margvíslegum hætti um þær áskoranir sem stafvæðingin hefur haft í för með sér hvað varðar vernd höfundarréttar og fyrir réttthafa. Hvað varðar fjölmiðla hafa ákvæði 15.-17. gr. tilskipunarinnar fyrst og fremst komið til skoðunar hér. Tilgangur ákvæðanna er að bæta fjölmiðlum þá fjárfestingu sem felst í að búa til fréttæfni, þar sem hið breytta landslag upplýsingamiðlunar hefur fært tekjuöflunarmöguleika tengda auglýsingasölu og öðrum athyglisvarningi til alþjóðlegra tæknifyrirtækja. Tekjuaukinn sem þetta færir fjölmiðlum ætti að styðja við sjálfbærni í fjölmiðlaútgáfu og þar með aukið aðgengi að áreiðanlegum upplýsingum (sjá umfjöllun í [54. og 55. gr. inngangsgerðarinnar](#)).

[Gagnrýnendur](#) fyrirkomulagsins sem lagt er til í 15.-17. gr. tilskipunarinnar telja ákvæðið þránd í götu þróunar á viðskiptamódeli fyrir stafræna upplýsingamiðlun til lengri tíma litið og að ekki þurfi að horfa sérstaklega til þess að vernda fjölmiðla sem séu ekki „verðugri“ en tæknifyrirtækin, enda séu útgáfufélög fjölmiðla jafnt sem tæknifyrirtæki rekin í hagnaðarskyni í kapítalísku kerfi.

### Hvaða vernd felur 15. gr. höfundarréttartilskipunarinnar í sér?

Útgefendur öðlast nýjan einkarétt til að stjórna stafrænni notkun á fréttæfni sínu með því að fjölfalda það og gera það aðgengilegt almenningi. Þjónustuveitendur í upplýsingasamfélaginu, á borð við fréttasöfnunaraðila eða fjölmiðlavöktunarþjónustur, verða að fá nauðsynleg leyfi fyrir birtingu eða annarri notkun á vernduðu efni. Svo að efnið falli undir vernd ákvæðisins þarf það að vera:

- Fjölmiðlaefni í eðli sínu (e. journalistic in nature), að minnsta kosti að nokkru leyti.
- Safn upplýsinga og vera ritað, sjónrænt eða hljóðrás.
- Afmörkuð eining í stærri útgáfu, eða útgáfa sem er uppfærð reglulega undir sama merki.

Við mat á því hvað verði felld undir ákvæðið er mikilvægt að gæta að því að afmörkun forms og efnis sé skýr og varði fyrst og fremst þá hagsmuni sem ákvæðinu er ætlað að taka til. Ákvæðið felur enn fremur í sér eftirfarandi takmarkanir á því að efni njóti verndar ákvæðisins:

- Notkun: Ákvæðið tekur ekki til notkunar efnis í einkasamskiptum eða notkun sem ekki er í hagnaðar- eða viðskiptaskyni. Það bindur aðeins aðila sem dreifa efni stafrænt í hagnaðarskyni á borð við leitarvélur og samfélagsmiðla.
- Háttsemi: Að deila slóð (e. hyperlinking) fellur ekki undir ákvæðið.
- Efni: Einstaka orð og mjög stuttar tilvísanir eða samantektir (e. snippets) falla ekki undir ákvæðið.
- Áhrif: Ákvæðinu verður ekki beitt í lögskiptum við aðra réttshafa efnisins, til að mynda blaðamenn.
- Tímabil: Réttindin njóta aðeins verndar í tvö ár og taka aðeins til efnis sem var birt í fyrsta sinn eftir 6. júní 2019.

### **Hvaða skyldur felur 17. gr. höfundarréttartilskipunarinnar í sér?**

Ákvæðið felur í sér að nettengdar efnisdeiliþjónustur (e. online content-sharing service providers)<sup>8</sup> þurfi að gera viðeigandi og fullnægjandi ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir heimildarlausa notkun höfundarréttarvarins efnis í starfsemi sinni, ellegar sæta ábyrgð á notkuninni. Í þessu skyni hefur efnismiðlun svigrúm til þess að útfæra hvernig skyldan er uppfyllt, en í ákvæðinu er leyfissamningur nefndur í dæmaskyni. Við mat á því hvort þær ráðstafanir sem efnismiðlun hefur ráðist í sé í samræmi við skilyrði ákvæðisins verður meðal annars horft til þess um hvernig miðil er að ræða; stærð hans, hvernig þjónusta er veitt þar og hvernig málum er háttað varðandi möguleika notenda á að hlaða efni upp á miðilinn. Þá verður að horfa til þeirra ráðstafana sem aðgengilegar eru á hverjum tíma og skoða þær í samhengi við virkni þeirra og þann kostnað sem af þeim hlýst. Pólsk stjórnvöld leituðu til Evrópudómstólsins til þess að skera úr um lögmati ákvæðisins þar sem það gengi gegn tjáningarfrelsi.

[Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu](#) að ákvæðið væri samrýmanlegt grundvallarreglum um tjáningarfrelsi og féllst ekki á að ógilda ákvæðið, en lagði

---

<sup>8</sup> Hugtakið er skilgreint í 2. gr. tilskipunarinnar og vísar til veitenda upplýsingasamfélagsþjónustu sem hefur þann megintilgang að veita almenningi aðgang að miklu magni höfundarréttarvarinna verka eða annars efnis sem nýtur verndar og notendur hlaða upp, og sem skipulagt er og kynnt í hagnaðarskyni. Þjónustuveitendur, svo sem alfræðiorðabækur og/eða vísinda- og fræðslugeymslur sem ekki eru reknar í hagnaðarskyni, opin hugbúnaðarþróun og miðlunarkerfi, veitendur fjarskiptaþjónustu eins og skilgreind er í tilskipun 2018/1972, markaðstorg á netinu, skýjaþjónusta á milli fyrirtækja og skýjaþjónusta sem gerir notendum kleift að hlaða upp efni til eigin nota, eru ekki „nettengdar efnismiðlanir“ í skilningi tilskipunarinnar. Sjá <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L0790>

áherslu á mikilvægi þess að aðildarríkin gættu að vernd mannréttinda og meðalhófi við innleiðingu ákvæðisins í landsrétt (sjá 99. gr.).

Ákvæðið er hannað til þess að taka fyrst og fremst til stærri miðla, þannig að takmarkaðar skyldur falla á nettengdar efnismiðlanir sem ekki hafa starfað í meira en þrjú ár, eru með árlega veltu undir 10 milljónum evra og eru með innan við 5 milljónir notenda á mánuði.

### 2.2.3 Innleiðing í öðrum ríkjum

#### Danmörk

Dönskum höfundarréttarlögum var breytt með [lögum nr. 1121 þann 4. júní 2021](#) til þess að innleiða nokkur ákvæði höfundarréttartilskipunar ESB í danskan rétt. Ákvæðum um hlutverk stórra nettengdra efnismiðla er komið fyrir í nýjum kafla, 2 b, þar sem fjallað er um skyldu miðlanna til þess að tryggja viðeigandi og fullnægjandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir óheimila notkun höfundarréttarvarins efnis á miðlinum.

Í [lögskýringargögnum](#) sem fylgdu frumvarpinu kemur fram að með lögnum séu m.a. ákvæði 15. og 17. gr. höfundarréttartilskipunarinnar innleidd og lagt til að réttindi útgefenda lúti leyfissamningum svo að hægt sé að semja um þau með heildstæðum hætti. Lögin kveða á um að nái útgefendur og tæknifyrirtækin ekki saman um leyfissamning verði ágreiningi þar að lútandi skotið til [Ophavsretlicensnævnet](#), sem er stjórnslustofnun á sviði höfundarréttar. Ekki hefur reynt á [aðkomu nefndarinnar](#) á grundvelli ákvæðanna frá gildistöku þeirra.

Í meðförum þingsins var gerð sú breyting að í 91. gr. laganna var lögð sú skylda á menntamálaráðuneytið að meta hvort fyrirkomulagið hefði virkað eins og lagasetningunni var ætlað, þ.e. að jafna starfsgrundvöll aðila á dönskum markaði þannig að alþjóðlegir tæknirisar tækju einnig þátt í að fjármagna framleiðslu á dönsku efni. Ráðuneytið á samkvæmt ákvæðinu að gera mat sitt opinbert árið 2023, en það hefur ekki verið gefið út.

#### Finnland

Höfundarréttur útgefenda í samræmi við 15. gr. tilskipunarinnar var innleiddur með [breytingum á höfundarréttarlögum í Finnlandi](#) sem tóku gildi árið 2023. Í nýjum kafla, 6 a, í lögnum er fjallað um skyldur tæknifyrirtækja til þess að koma í veg fyrir að höfundarréttarvörðu efni sé deilt þar heimildarlaust eins og kveðið er á um í 17. gr. tilskipunarinnar.

#### Svíþjóð

Svíar hafa innleitt höfundarréttartilskipunina með breytingum á [sex lagabálkum](#) sem tóku gildi árið 2022. Ákvæði 15.-17. gr. eru innleidd án verulegra breytinga frá orðalagi tilskipunarinnar, en til viðbótar er sérstaklega fjallað um þau úrræði sem tæknifyrirtækjum er heimilt að nota til þess að koma í veg fyrir óheimila dreifingu höfundarréttarvarins efnis í löggjöfni ([grein 52 o](#)). Þannig kemur

fram að nettengdum efnismiðlunum sé skylt að tryggja að úrræði hafi ekki veruleg áhrif á löglega dreifingu efnis. Aðeins megi nota sjálfkrafa útilokun (s. Automatisk blocking) til þess að hindra aðgengi að efni sem líklegt þykir að feli í sér brot á höfundarrétti. Þá er kveðið á um að notanda skuli eins fljótt og unnt er tilkynnt um að efnið hafi verið útilokað frá dreifingu. Þó að ekki sé sérstaklega vísað í dóm Evrópudómstólsins í máli Póllands gegn framkvæmdastjórninni vegna ákvæðis 17. gr. höfundarréttartilskipunarinnar má ljóst vera að með ákvæðinu áréttta sænsk stjórnvöld skyldu aðila til þess að gæta að meðalhófi við framkvæmd laganna og halda í heiðri virðingu fyrir grundvallarréttindum.

### **Noregur**

Samráðsferli vegna innleiðingar höfundarréttartilskipunarinnar á vegum norskra stjórnvalda lauk 15. mars 2024.<sup>9</sup> [Samkvæmt mati norskra stjórnvalda](#) er gerðin á heildina litið hagfelld norskum hagsmunum og talið að innleiðing hennar muni hafa jákvæðar afleiðingar fyrir neytendur, rétthafa og veitendur efnisþjónustu. Hvað varðar ákvæði 15.-17. gr. telja norsk stjórnvöld um að ræða framfaraskref sem sé jákvætt og sem lengi hafi verið kallað eftir af norskum rétthöfum. Þá er talið heppilegt að horft verði á efnisdreifingu fjölmiðla með leyfissamkomulagi og að skorið sé úr um að það sé viðeigandi fyrirkomulag. Stjórnsýsluleg og fjárhagsleg áhrif af innleiðingu reglnanna í norskan rétt eru talin óljós, en talið er að breytingarnar séu til þess fallnar að skapa betri umgjörð og úrlausnargrundvöll en nú er til staðar varðandi dreifingu efnis á netinu á milli stórra nettengdra efnismiðlana og útgefenda fjölmiðla. Sú staða er talin verða til hagsbóta fyrir bæði útgefendur og notendur en hafa í för með sér kostnaðarauka fyrir efnismiðlanir.

### **Frakkland**

Höfundarréttartilskipunin í heild sinni var innleidd í franskan rétt árið 2019 og mætti fyrirkomulag um greiðslur fyrir notkun fjölmiðlaefnis á samfélagsmiðlum mótspyrnu frá Google. Þetta leiddi til þess að vefumferð á frönskum fjölmiðlum minnkaði verulega og í framhaldi gengu fjölmiðlar í Frakklandi að samningstilboði Google um lágmarksgreiðslu fyrir efnisdreifinguna sem fjölmiðlar töldu þó ósanngjarna. Samtök útgefenda töldu framgöngu Google misnotkun á samkeppnisstöðu fyrirtækisins og franska samkeppniseftirlitið [úrskurðaði](#) fjölmiðlafyrirtækjunum í vil með ákvörðun sinni árið 2020. Sama ár [var niðurstaðan staðfest í meðförum áfrýjunardómstóls](#) sem taldi víst að Google hefði með framgöngu sinni misnotað markaðsráðandi stöðu sína.

---

<sup>9</sup> Uppfært 10. maí 2024, eftir að skýrsla var afhent ráðherra.

## 2.2.4 Fyrirkomulag í ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins

Meginmarkmið þeirra aðgerða sem gripið hefur verið til í Kanada, Ástralíu og nú stendur til að undirbúa í [Nýja Sjálandi](#) er að rétta af tekjuöflunargrundvöll á milli fjölmiðla og tæknifyrirtækja sem raskast hefur með breyttu mynstri upplýsingadreifingar vegna aukinnar stafvæðingar samfélagsins.

[Gagnrýnendur](#) hafa vakið athygli á að fyrirkomulagið geti hamlað nýliðun á fjölmiðlamarkaði, sé til þess fallið að styrkja þá fjölmiðla sem eru starfandi og geti jafnvel stuðlað að samþjöppun og einsleitni á markaðinum.

### Ástralía

Lögin eru grundvölluð á samkeppnisrétti og eru kölluð [News Bargaining Code](#). Þau kveða á um að stórir alþjóðlegir dreifingaraðilar þurfi að greiða fjölmiðlum sanngjarnt gjald fyrir dreifingu fréttæfnis og náist samningar ekki á milli aðila hafi ástralska fjölmiðlaeftirlitið heimild til þess að ákveða gjöld og greiðslufyrirkomulag á milli aðilanna.

Ástralska leiðin hefur [sætt gagnrýni](#) fyrir að virðast sniðin að þörfum einnar fjölmiðlasamsteypu sem hefur algera yfirburðastöðu á áströlskum fjölmiðlamarkaði. Lögunum er ætlað að styrkja tekjugrundvöll landsbundinna fjölmiðla en jafnframt skapast hætta á að þau muni vinna gegn fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði til lengri tíma með frekari samþjöppun á fjölmiðlamarkaði og þrengri aðgangi nýrra miðla að markaðinum. Ástæður þessa eru ekki síst þær að forsendur lagasetningarinnar miða við að Meta (Facebook o.fl.) og Google haldi áfram að vera í yfirburðastöðu á markaðinum og að því verði ekki breytt. Bæði Meta og Google stefna að því að framsetning fréttæfni eigi sér í auknum mæli stað í gegnum fréttaveitur á þeirra vegum, svo sem [Facebook News](#) og Google SGE (Search Generative Experience).<sup>10</sup> Þannig verða hagsmunir þeirra fjölmiðla sem stóla á dreifingu í gegnum samfélagsmiðla samofnir hagsmunum stóru tæknifyrirtækjanna og hætta skapast á að fyrirkomulagið festi frekar í sessi þá rísa sem lagasetningin tekur til, þ.e. Meta og Google. Í [skýrslu](#) á vegum ástralskra stjórnvalda um framkvæmd laganna kemur fram að framkvæmdin hafi heppnast vel, rúmlega 30 fjölmiðlar hafi gert samkomulag við stóru tæknifyrirtækin um greiðslur fyrir dreifingu fréttæfnis og að til skoðunar komi að útvíkka reglurnar þannig að þær taki til fleiri efnismiðla en bara Meta/Facebook og Google.

### Kanada

Áhrif samfélagsmiðla á rekstrarumgjörð og efnisdreifingu fjölmiðla hefur verið til umfjöllunar í Kanada um nokkurra ára skeið. Frá 2020 hefur Meta meðal

---

<sup>10</sup> Google SGE er fyrsta skrefið í þá átt að innleiða gervigreind í leitarvél Google. Tæknin felur meðal annars í sér að þegar leitarorð er slegið inn í leitarglugga birtast notendum svör sem samin eru af gervigreind. Þannig nær Google að halda notendum við efnið inni á sínum eigin vefmiðli.



annars fjárfest í [stafrænni uppbyggingu](#) fjölmiðla þar, fjármagnað [stöðugildi fjölmiðlafólks](#) og sett á laggirnar tilraunaverkefni um [fréttamiðlun](#) í samstarfi við 17 kanadíska fréttamiðla sem fólst í því að Meta greiddi útgefendum fyrir efni sem dreift var á miðlinum. Þá hafa kanadískir fjölmiðlar verið þátttakendur í [verkefnum á vegum Google](#) sem hafa falið í sér bein fjárframlög til kanadískra fjölmiðla, stuðning við dreifingu efnis og þjálfun fyrir 1300 kanadíska blaðamenn.

Kanadíski löggjafinn samþykkti [Online News Act](#) í desember 2023. Löggjöfin felur í sér að stafrænir miðlar sem uppfylla skilyrði laganna þurfa að komast að samkomulagi við fjölmiðla um greiðslu fyrir dreifingu og nýtingu á efni frá þeim. Lögin veita miðlunum svigrúm til þess að semja við tiltekna fjölmiðla, eða við samtök þeirra, um dreifingu á tilteknu eða ótilgreindu efni. [Meginmarkmið](#) laganna er að styrkja kanadískt fjölmiðlaumhverfi til sjálfbærni. [Eftirlits- og úrskurðarstofnun](#) á sviði fjölmiðlunar og fjarskipta fer með eftirlit með framkvæmd laganna og ber stafrænum miðlum sem uppfylla skilyrði laganna um markaðshlutdeild að tilkynna sig til stofnunarinnar og hefja samningaviðræður við fjölmiðla um endurgjald fyrir efnisdreifingu, en stofnunin hefur úrskurðarvald um ágæti samninganna. Google hefur þegar undirgengist gildissvið laganna og hefur fjárframlag fyrirtækisins verið tilkynnt sem [100 milljónir kanadískra dollara árlega](#), en fjárhæðin dreifist á marga fjölmiðla. Meta hefur hins vegar ekki fallist á að undirgangast skyldurnar og af þeim sökum geta notendur Facebook í Kanada ekki lengur nálgast fréttir í gegnum miðilinn. Þetta á við um [fréttir](#) sem miðlað er af kanadískum fjölmiðlum sem og fjölmiðlum sem staðsettir eru í öðrum ríkjum.

### 2.2.5 Sjónarmið um innleiðingu í íslenskan rétt

Hópnun er kunnugt um að undirbúningur innleiðingar höfundarréttartilskipunarinnar standi fyrir dyrum á vegum stjórnvalda en telur engu að síður rétt að ráðast í innleiðingu ákvæða 15.-17. gr. gerðarinnar sem allra fyrst og huga í framhaldinu að öðrum ákvæðum tilskipunarinnar. Þetta er sú leið sem Danir fóru, m.a. í því skyni að tryggja að þeir hlutar gerðarinnar sem gætu haft bein rekstraráhrif á fjölmiðlaumhverfi myndu taka gildi fyrir, síðan skyldu aðrir þættir gerðarinnar innleiddir með annarri lagabreytingu.

Innleiðing ákvæðanna er ekki gallalaus. Eins og kemur fram í mati norskra stjórnvalda á innleiðingunni eru stjórnsýsluleg og fjárhagsleg áhrif hennar ekki með öllu fyrirjáanleg og fyrirkomulagið hefur verið gagnrýnt af fræðimönnum sem telja það mögulega geta hamað nýliðun á innlendum fjölmiðlamörkuðum og jafnvel fest enn betur í sessi þá alþjóðlegu tæknirisa sem nú eru starfandi. Hópurinn telur hins vegar, líkt og mat norskra stjórnvalda var, að fyrirjáanlegar jákvæðar afleiðingar af innleiðingunni vegi þyngra en þessi sjónarmið.

- Mikilvægt er að stíga skref til þess að styðja við innlenda fjölmiðla í samkeppni um auglýsingatekjur tengdar dreifingu fjölmiðlaefnis í því alþjóðlega kerfi sem upplýsingamiðlun fer nú að miklu leyti fram í

gegnum. Þrátt fyrir að reynsla Kandamanna af svipuðu fyrirkomulagi kveiki á viðvörunarljósum um neikvæð áhrif á stafræna umferð um þarlent fjölmiðlaefni, þá ber framkvæmd innan annarra ríkja á innri markaði Evrópu ekki með sér að það sama muni eiga við um reglur á grundvelli höfundarréttarskipunarinnar.

- Innleiðing hefur þegar átt sér stað eða er í vinnslu í ríkjum sem eiga aðild að innri markaði Evrópu og sambærilegar reglur hafa tekið gildi eða eru í farvatninu í stærri ríkjum utan svæðisins. Alþjóðlegu tæknifyrirtækin hafa því þegar hafið vinnu og undirbúið ferla sem taka mið af slíku kerfi. Þegar íslenskar reglur eru í samræmi við þær sem gilda í öðrum ríkjum innri markaðarins er dregið úr þeirri áhættu að íslenskir fjölmiðlar og efni frá þeim fái lakari meðferð á stóru efnismiðlunum en erlendir fjölmiðlar.
- Fyrirkomulagið hefur verið gagnrýnt á þeim forsendum að það kunni að festa betur í sessi þá tæknirisa sem nú eru starfandi og geri öðrum miðlum erfiðara að ná fótfestu. Hins vegar verður ekki séð að þessi aðgerð geri útslagið hvað „Google-væðingu“ samfélaga eða „Meta-væðingu“ samskipta varðar heldur tryggi hún einhverja fjármunadreifingu frá þessum aðilum til fjölmiðla sem er markmið fyrirkomulagsins og þeirra tillagna sem hópurinn setur fram.

Þá er ekki augljóst hvaða umsýsluaðili væri best til þess fallinn að sinna umsýslu um höfundarréttargreiðslur til útgefenda fjölmiðla sem stofnast myndi til með innleiðingu ákvæðanna. Mikilvægt er að um sé að ræða þar til bæran umsýsluaðila sem hefur til þess leyfi ráðuneytisins og sem starfar í góðri samvinnu við rétthafa.



## **2.3 Menningarframlag streymisveitna**

### **2.3.1 Tækniþróun og tilkoma alþjóðlegra streymisveitna**

Um allan heim hefur framboð og aðgangur almennings að kvikmyndum og sjónvarpsefni stóraukist með tilkomu alþjóðlegra streymisveitna sem miðla efni með ólínulegum hætti (eftir pöntun) á netinu. Tækniþróun hefur leitt til þess að hliðrænar útsendingar hafa vikið fyrir stafrænum útsendingum og lausnir sem nýta internetið til útsendinga á sjónvarpsefni hafa verið áberandi. Sívaxandi afköst í netkerfum hafa leitt til þess að á síðustu árum hafa sprottið upp fjölmiðlafyrirtæki sem gera efni sitt aðgengilegt á netinu með netlausnum sem hafa verið kallaðar OTT (e. over the top). Þróun farsímaneta á síðustu árum hefur einnig verið hröð. Nóg er að hafa internettengingu í gegnum 4G farsímanet til að nálgast OTT-sjónvarpsefni og gert er ráð fyrir að næsta kynslóð farsímaneta, 5G, muni á komandi árum auka enn frekar möguleika heimila á öflugum tengingum við internet. Almennigur getur því auðveldlega nálgast sjónvarpsefni í gegnum snjalltæki, eins og snjallsíma og snjallsjónvörp, en ekki

eingöngu í gegnum myndlykla sem taka við sjónvarpsútsendingu í gegnum loft, ljósleiðara, gervihnött eða eftir öðrum leiðum.

Streymisveitur eru fjölmiðlaþjónustur þar sem notendur geta nálgast myndefni eftir pöntun þegar þeim hentar og halað efninu niður eða streymt því á netinu. Streymisveitur senda efni sitt beint á netinu í gegnum OTT-netlausnir og gera það þannig aðgengilegt fyrir alla sem eru nettengdir.

Könnun Maskínu í ársbyrjun 2023 sýndi fram á að níu af hverjum tíu Íslendingum nota streymisveitur vikulega eða oftár. Könnunin sýndi líka fram á háa markaðshlutdeild erlendra streymisveitna hér á landi. Þegar skýrsla þessi er rituð, í febrúar 2024, eru fjórar stórar alþjóðlegar streymisveitur með skráða starfsemi á Íslandi: Netflix, Disney+, Viaplay og Amazon Prime Video. Um 77% landsmanna höfðu aðgang að Netflix í upphafi ársins 2023 samkvæmt könnun Maskínu. Um 49% þátttakenda í sömu könnun sögðust hafa aðgang að Disney+ og 25% höfðu aðgang að Viaplay.

Innlendar streymisveitur með skráða starfsemi hér á landi voru á sama tíma þrjár talsins, þar af tvær einkareknar, Stöð 2+, í eigu Sýnar hf., og Sjónvarp Símans Premium, í eigu Símans hf. Í upphafi ársins 2023 sögðust 40% landsmanna hafa aðgang að Sjónvarpi Símans Premium og 23% höfðu aðgang að Stöð 2+ samkvæmt könnun Maskínu. Þá starfrækir Ríkisútvarpið ohf. streymisveitu í formi RÚV appsins og vefspilara sem streymir hljóð- og myndefni eftir pöntun á netinu.

### **2.3.2 Samkeppnisforskot streymisveitna og áhrif á markaði**

Alþjóðlegar streymisveitur eru ýmist fjármagnaðar með auglýsingatekjum, áskriftartekjum eða blöndu af hvoru tveggja og geta boðið þjónustu sína á lægra verði en innlendir fjölmiðlar í krafti stærðar sinnar. Starfsemi þeirra byggir á lóðréttri samþættingu framleiðslu, réttindaöflunar og dreifingar. Stærstu erlendu streymisveiturnar, eins og Netflix, Amazon Prime, Apple TV+, Hulu og HBO Max, framleiða og dreifa myndefni gegn greiðslu áskriftargjalds, aðallega sjónvarpsþáttum, kvikmyndum og heimildamyndum, og eru í ráðandi stöðu á alþjóðlegum markaði. Aðgengi almennings að alþjóðlegum streymisveitum á ólíkum heimssvæðum gerir þeim kleift að ná til mikils fjölda áhorfenda.

Streymisveitur geta nýtt sér hugbúnað og greiningartæki til að flokka notendur eftir ýmsum breytum og kortleggja hegðun þeirra, bæði í þeim tilgangi að halda notendum við efnið og til að selja auglýsingar. Í þessu felast mikil tækifæri og verðmæti fyrir auglýsendur. Aðgangur að gögnum og ítarlegum gagnagreiningum um áhorfsvenjur dregur úr líkum á að gerð séu dýrkeypt mistök þegar teknar eru ákvarðanir um framleiðslu myndefnis. Þá geta streymisveitur nýtt sér ítarlegar gagnagreiningar til að skilgreina markhópa og klæðskerasníða meðmælakerfi þar sem hver og einn notandi fær ábendingar

um myndefni sem talið er falla að áhugasviði hans, byggt á gögnum um fyrra áhorf.

Aukið aðgengi almennings að streymisveitum, sem senda út efni með OTT-netlausnum, hefur haft margvísleg áhrif á kvikmynda- og sjónvarpsmarkaðinn í Evrópu og á rekstrarumhverfi hefðbundinna fjölmiðla um allan heim. Vaknað hafa spurningar um það hvort stórum, alþjóðlegum streymisveitum með starfsemi í Evrópu beri að leggja sitt af mörkum til að styðja við framleiðslu á evrópsku myndefni og styrkja þannig sjónvarps- og kvikmyndaiðnaðinn í Evrópu.

Á meðal þess sem rætt hefur verið um í þessu samhengi er hugsanlegt framlag alþjóðlegra streymisveitna til ríkja þar sem þjónusta af þeim er keypt, svokallað menningarframlag, sem byggir á valkvæðu ákvæði 2. mgr. 13. gr. í hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2018/1808/ESB (hér eftir „hljóð- og myndmiðlunartilskipunin“ eða „tilskipunin“). Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn 9. desember 2022, sbr. 181. gr. viðauka XI við EES-samninginn.

### **2.3.3 Hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB**

Fjölmiðlar hér á landi starfa á grundvelli laga um fjölmiðla nr. 38/2011 sem gilda um allar tegundir fjölmiðla í íslenskri lögsögu, hljóð- og myndmiðla, línulegt og ólínulegt efni þeirra, prentmiðla og netmiðla og einnig um Ríkisútvarpið. Að auki gilda sérlög um starfsemi Ríkisútvarpsins, lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013. Með lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 var innleidd hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins frá 2010. Árið 2018 voru gerðar breytingar á tilskipuninni og var frumvarp til innleiðingar á þeim breytingum samþykkt á Alþingi 12. mars 2024, með breytingu á lögum um fjölmiðla.<sup>11</sup> Tilgangurinn með breytingunum er öðru fremur að uppfæra regluverk um hljóð- og myndmiðla til samræmis við þá tæknipróun og breytingar sem orðið hafa á fjölmiðlanotkun almennings frá árinu 2010.

Á grundvelli hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar gilda samræmdar lágmarksreglur um hljóð- og myndmiðlun á öllu EES-svæðinu, þar á meðal um alþjóðlegar streymisveitur með starfsemi í Evrópu. Aðildarríkjum EES er heimilt að setja strangari reglur en hljóð- og myndmiðlunartilskipunin kveður á um, m.a. á grundvelli almannahagsmuna, en slíkar reglur taka þá almennt til fjölmiðla innan lögsögu viðkomandi ríkis, ekki til fjölmiðla í lögsögu annarra EES-ríkja eða utan EES-svæðisins.

Í umfjöllun um hljóð- og myndmiðlunartilskipunina er nauðsynlegt að víkja stuttlega að reglu sem kölluð hefur verið „meginreglan um upprunaríki“ (e. Country of Origin Principle). Í reglunni felst að fjölmiðlaveitum nægir að

---

<sup>11</sup> Texti uppfærður 10. maí 2024, með upplýsingum um gildistöku frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011.

staðsetja sig í einu EES-ríki og fara eingöngu að lögum og reglum í því ríki, þótt efninu sé einnig beint yfir landamæri og til annarra EES-ríkja.

Starfsemi alþjóðlegra streymisveitna hér á landi grundvallast á meginreglu í hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins frá 2010, sem er hluti af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Reglan gengur út á það að fjölmiðlaveitur þurfi einungis leyfi til hljóðmiðlunar í einu ríki innan EES en ekki mörgum ólíkum ríkjum. Á grundvelli þess leyfis er þeim heimilt að miðla efni yfir landamæri og bjóða áhorfendum í öðrum EES-ríkjum þjónustu sína. Í reglunni felst einnig að fjölmiðlaveitur þurfi aðeins að fara að lögum og reglum í einu ríki innan EES en ekki mörgum ólíkum ríkjum.

Sem dæmi hafa streymisveiturnar Netflix og Disney+ staðsett sig í hollenskri lögsögu og starfa á grundvelli hollenskra laga í aðildarríkjum EES, þar á meðal hér á landi. Hið sama á við um Viaplay, sem er í sænskri lögsögu og starfar samkvæmt sænskum lögum, og um starfsemi Amazon Prime Video í Evrópu, sem er í þýskri lögsögu og starfar á grundvelli þýskra laga. Ákvörðun um það hvar fjölmiðlaveita telst staðsett innan EES-svæðisins fer að mestu eftir því hvar aðalskrifstofa hennar er staðsett, hvar ritstjórnarákvarðanir eru teknar og hvar verulegur hluti starfsmanna starfar. Þegar um er að ræða streymisveitur sem miðla efni í gegnum netið er að auki litið til vísbendinga, eins og aðaltungumáls fjölmiðlaþjónustunnar og hvort ritstjórnarefni, auglýsingum og öðru efni er beint sérstaklega til neytenda í tilteknu ríki.

Enn fremur eru dæmi um að fjölmiðlaveitur í lögsögu ríkja utan EES miðli efni yfir landamæri á grundvelli samnings Evrópuráðsins um sjónvarpsútsendingar yfir landamæri (e. ECTT, European Convention on Transfrontier Television), sem Ísland er aðili að.

#### **2.3.4 Undantekning frá meginreglunni um upprunaríki**

Árið 2018 voru sem fyrr segir gerðar breytingar á hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins sem var m.a. ætlað að bregðast við áhrifum alþjóðlegra streymisveitna á fjölmiðlamarkað og sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu, auka framboð evrópsks efnis og hvetja til framleiðslu þess. Settar voru nýjar reglur um að fjölmiðlaveitur sem miðla efni eftir pöntun verði að sjá til þess að 30% efnisframboðs sé evrópskt og tryggja sýnileika þess. Enn fremur var kynnt til sögunnar nýtt ákvæði 2. mgr. 13. gr. um svokallað *menningarframlag* fjölmiðlaveitna. Ákvæðið heimilar aðildarríkjum EES að setja reglur er kveða á um fjárframlög fjölmiðlaveitna til framleiðslu á evrópsku efni eða kaupa á réttindum að evrópsku efni. Ríkjum er því heimilt en ekki skylt að innleiða ákvæði um menningarframlag.

Þótt meginreglan sé sú að hljóð- og myndmiðlunarþjónustur á EES-svæðinu þurfi aðeins að fara að lögum þess EES-ríkis sem þær eru staðsettar í er 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar *undantekning frá þeirri reglu*. Á grundvelli hennar er ríkjum innan EES heimilt að kveða á um að fjölmiðlaveitur í

öðrum EES-ríkjum skuli greiða fjárframlag (menningarframlag) að því gefnu að þær beini þjónustu sinni að viðkomandi ríki.

Þegar svo háttar til takmarkast fjárhagslegar skuldbindingar fjölmiðlaveitna af tekjum sem stafa frá áhorfendum í móttökuríkinu, t.d. tekjum af áskriftum og/eða auglýsingum. Ef fjárframlag er í formi gjalds sem rennur í úthlutunarsjóð verða erlendar og innlendar fjölmiðlaveitir að eiga þess kost að sækja um styrk úr sjóðnum, án mismununar.

*Dæmi: Ísland gæti lagt fjárhagslegar skuldbindingar á grundvelli 2. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar á streymisveitu sem staðsett er í Hollandi að því gefnu að streymisveitan beini þjónustu sinni að íslenskum áhorfendum. Þetta gildir þótt streymisveitan sé staðsett í hollenskri lögsögu og þurfi að öðru leyti að hlíta hollenskri fjölmiðlalöggjöf og eftirliti hollenskra eftirlitsstofnana.*

Með fjárframlögum er átt við beina fjárfestingu í efni, öflun réttinda og/eða framlag til landsbundinna úthlutunarsjóða.

Með evrópsku efni er í þessu samhengi átt við íslenskt efni og annað evrópskt dagskrárefni, að frádrægnum fréttum, íþróttaviðburðum, leikjum, auglýsingum, textavarpþjónustu og fjarkaupum.<sup>12</sup> Skilgreiningin á því hvaða efni telst evrópskt að uppruna samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er umfangsmikil og ekki einsleit. Af þeim ástæðum var hún ekki tekin beint upp í texta laga um fjölmiðla, heldur farin sú leið að vísa til skilgreiningar í n-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar í 2. gr. laganna. Það skal áréttað að íslenskt efni telst til evrópsks efnis í þessum skilningi. Tilgangur og markmið ákvæðisins er fyrst og fremst að styðja við framleiðslu á evrópsku efni og/eða hvetja til kaupa á réttindum að evrópsku efni.

Frumvarp til innleiðingar á hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2018/1808/ESB var lagt fram á 154. löggjafarþingi 2023–2024, þann 4. desember 2023. Frumvarpið var samþykkt á Alþingi og tók gildi þann 12. mars 2024.<sup>13</sup> Frumvarpið hafði áður verið lagt fram á 151. og 153. löggjafarþingi án þess að hljóta afgreiðslu. Í umsögnum Sýnar og SÍK, Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda, vorið

---

<sup>12</sup> Sbr. 1. mgr. 33. gr. laga um fjölmiðla þar sem fjallað er um skyldur fjölmiðlaveitna til að kosta kapps um að meirihluta útsendingartíma sé varið í íslenskt dagskrárefni og annað dagskrárefni frá Evrópu, sbr. einnig 1. mgr. 16. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2010/13/ESB. Gengið er út frá því að sömu sjónarmið gildi um myndmiðlun í línulegri og ólínulegri dagskrá hvað þetta varðar.

<sup>13</sup> Texti uppfærður 10. maí 2024, með upplýsingum um gildistöku frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 þann 12. mars 2024.

2023 var lýst yfir vonbrigðum með að svo virtist sem ekki stæði til að innleiða ákvæði 2. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar um menningarframlag streymisveitna.

Í umsögn Sýnar, dags. 17. maí 2023, kom fram að Sýn hefði á undanförunum árum sent bæði ráðuneyti og Alþingi umsagnir um frumvörp eða áform um lagasetningu. Í öllum þeim umsögnum hefði verið óskað eftir jafnari samkeppnisstöðu einkarekinna miðla, annars vegar gagnvart Ríkisútvarpinu og hins vegar gagnvart erlendum samfélagsmiðlum og streymisveitum. Fram kom að Sýn teldi með nokkrum ólíkindum, miðað við forsögu máls, að frumvarpið sem lagt var fram vorið 2023 hefði ekki að geyma ákvæði um gjalddöku og/eða fjárfestingakvöð á erlendar streymisveitur. Fram kom í umsögn Sýnar að slík ívilnandi ákvæði fyrir innlendar fjölmiðlaveitur væru fullheimil, sbr. 2. og 3. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar.

Í umsögn sinni, dags. 11. maí 2023, lagði SÍK, Samband íslenskra kvikmyndagerðarmanna, sömuleiðis áherslu á knýjandi þörf fyrir setningu lagaheimildar um gjalddöku á erlendar streymisveitur líkt og tilskipun ESB 2018/1808 heimilaði. Fram kom að SÍK teldi gjalddöku á erlendar streymisveitur mikilvægt skref til að tryggja tilvist sjálfstæðra framleiðenda sem stuðli að eflingu íslenskrar sjónvarps- og kvikmyndagerðar. Taldi SÍK að skilyrði um beina fjárfestingu erlendra streymisveitna í framleiðslu íslensk efnis væri æskilegt fyrirkomulag og eftir atvikum, ef streymisveita fjárfesti ekki fyrir tiltekna viðmiðunarfrjárhæð, yrði gerð krafa um framlag í Kvikmyndasjóð. SÍK lagði áherslu á mikilvægi þess að tryggt yrði að framlög rynnu í Kvikmyndasjóð, enda hefði SÍK löngum kallað eftir auknu fjármagni og fyrirsjáanleika í stuðningsumhverfi kvikmyndaiðnaðar. Í því samhengi áréttaði SÍK í umsögn sinni að ákvarðanataka framleiðenda byggði á fjárfestingu í verkefnum sem tækju mið af opinberum vilyrðum og áætlunum.

Að auki benti SÍK á að í kvikmyndastefnu stjórnvalda til ársins 2030 væri kveðið á um eflingu íslenskrar menningar, tungu og samfélags. Að mati SÍK væri krafa um gjaldheimtu á erlendar streymisveitur mikilvægur þáttur í því að tryggja sjálfstæða framleiðslu á íslensku sjónvarpsefni og kvikmyndum. Hvatti SÍK stjórnvöld því til þess að hefja samtal við hagaðila innan greinarinnar vegna málsins og tryggja þannig skilvirkari niðurstöður fyrir framlagningu frumvarps.

### **2.3.5 Menningarframlag í öðrum ríkjum Evrópusambandsins**

Frumvarp til laga um menningarframlag streymisveitna var lagt fram á danska þinginu í þriðja sinn þann 13. apríl 2024. Gert er ráð fyrir því að lögin komi til framkvæmda árið 2025.<sup>14</sup> Þá hefur frumvarp til innleiðingar á 2. mgr. 13. gr.

---

<sup>14</sup> Texti uppfærður 10. maí 2024 með upplýsingum um [dantskt frumvarp um menningarframlag streymisveitna](#) sem lagt var fram á danska þinginu 13. apríl 2024. Sjá umfjöllun í kafla 2.3.6.4 aftar í skýrslunni.



hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar verið lagt fram á norska þinginu.<sup>15</sup> Sambærileg löggjöf er víða til skoðunar, m.a. í Finnlandi.

Þegar þetta er ritað hafa 12 ESB-ríki og 1 EFTA-ríki lögfest eða lagt fram frumvarp um fjárfestingarskyldur á bæði línulega myndmiðlun (hefðbundið sjónvarp) og ólínulega myndmiðlun (myndmiðlun eftir pöntun/VOD), en 4 ESB ríki og 1 EFTA ríki hafa lögfest eða lagt fram frumvarp um að slíkar skyldur skuli eingöngu leggjast á ólínulega myndmiðlun (VOD-þjónustur). Í einu ríki, Ungverjalandi, gilda slíkar reglur eingöngu um línulega sjónvarpsdagskrá.

Hvað varðar *ólínulega myndmiðlun* hafa 13 ESB-ríki og 2 EFTA-ríki lögfest eða lagt fram frumvarp um að lagðar verði fjárfestingarskyldur á bæði innlendar og erlendar fjölmiðlaveitur sem beina þjónustu sinni að almenningi í viðkomandi ríki. 2 ESB-ríki leggja slíkar skyldur eingöngu á innlendar fjölmiðlaveitur.

Hvað *línulega myndmiðlun* varðar hafa 6 ESB-ríki lagt fjárfestingarskyldur eingöngu á innlendar fjölmiðlaveitur á meðan 7 ESB-ríki og 1 EFTA-ríki hafa lögfest fjárfestingarskyldur á bæði innlendar og erlendar fjölmiðlaveitur sem beina þjónustu sinni að almenningi í viðkomandi ríki.

Samtals hafa 17 ríki innan EES lögfest eða lagt fram frumvarp um fjárfestingarskyldur *ólínulegra myndmiðla* (VOD-þjónustur). Þar af leggja 15 ríki slíkar skyldur á bæði innlendar fjölmiðlaveitur og erlendar fjölmiðlaveitur sem beina þjónustu sinni að almenningi í viðkomandi ríki

---

<sup>15</sup> Texti uppfærður með upplýsingum um [norskt frumvarp til innleiðingar á 2. mgr. 13. gr. og öðrum ákvæðum hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2018/1808/ESB](#) sem lagt var fram á norska þinginu 22. mars 2024.

## Staðan í öðrum ríkjum – yfirlit yfir menningarframlag á línulega og ólínulega dagskrá

- *Menningarframlag á bæði línulega og ólínulega sjónvarpsdagskrá: 12* ESB-ríki (Belgía (franski hlutinn), Þýskaland, Spánn, Frakkland, Grikkland, Króatía, Írland\*, Ítalía, Pólland, Rúmenía og Slóvenía) og 1 EFTA-ríki (Sviss).

---

- *Menningarframlag eingöngu á línulega sjónvarpsdagskrá: Ungverjaland.*

---

- *Menningarframlag eingöngu á ólínulega sjónvarpsdagskrá: 4* ESB-ríki (Holland, Belgía (þýski og flæmski hlutinn), Tékkland og Danmörk). Frumvarp einnig komið fram í 1 EFTA-ríki, (Noregi).

---

- *Ekki lögfest menningarframlag: 11* ESB-ríki (Austurríki, Búlgaría, Kýpur, Eistland, Finnland, Litháen, Luxemborg, Lettland, Malta, Svíþjóð og Slóvenía) og 3 EFTA-ríki (Ísland, Lichtenstein og Noregur), auk Bretlands. Að minnsta kosti Ísland, Finnland og Noregur eru að kortleggja hugsanlegar fjárfestingarleiðir.

---

- *Ólínuleg sjónvarpsdagskrá: 13* ESB-ríki (Holland, Belgía, (þýski, fransk og flæmski hlutinn), Þýskaland, Danmörk, Spánn, Frakkland, Grikkland, Króatía, Írland, Ítalía, Pólland, Portúgal, Rúmenía) og 1 EFTA-ríki (Sviss) hafa lögfest fjárfestingarskyldur bæði á innlendar og erlendar fjölmiðlaveitur\* og 2 ESB-ríki (Tékkland og Slóvakía) leggja slíkar skyldur eingöngu á innlendar fjölmiðlaveitur.

---

- *Línuleg sjónvarpsdagskrá: 6* ESB-ríki (Þýskaland, Grikkland, Króatía, Ungverjaland, Rúmenía og Slóvenía) leggja fjárfestingarskyldur eingöngu á innlendar fjölmiðlaveitur á meðan 7 ESB-ríki (Belgía (franski hlutinn), Spánn, Frakkland, Írland, Ítalía, Pólland og Portúgal) og 1 EFTA-ríki (Sviss) leggja fjárfestingarskyldur á bæði innlendar og erlendar fjölmiðlaveitur.\*

\*Erlendar fjölmiðlaveitur sem beina þjónustu sinni að almenningi í viðkomandi ríki.

### 2.3.6 Nánar um menningarframlag á Norðurlöndunum

#### **Noregur**

Frumvarp til innleiðingar á 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar ESB, um menningarframlag streymisveitna, var lagt fram á norska þinginu 22. mars 2024. Í því er lagt til að menningarframlag streymisveitna verði annað hvort í formi beinnar fjárfestingar í hljóð- og myndefni á norsku eða fjárframlags í norskan kvikmyndasjóðs. Miðað verði við 5% af ársveltu í Noregi.<sup>16</sup>

#### **Finnland**

Ekki hefur verið tekin ákvörðun um innleiðingu menningarframlags á grundvelli 2. mgr. 13. gr. eftir að ný ríkisstjórn tók við stjórnartaumunum í Finnlandi sumarið 2023 en skýrsla um hugsanlegar útfærslur og áhrif menningarframlags hafði verið unnin í tíð fyrri ríkisstjórnar. Núverandi ríkisstjórn er að láta vinna aðra skýrslu um möguleg hagræn áhrif menningarframlags á rekstrarumhverfi finnskra fjölmiðla.

#### **Svíþjóð**

Ekki stendur til að innleiða 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar í Svíþjóð þegar þetta er ritað. Ástæðan virðist vera sú að sænsk stjórnvöld telji sjónvarps- og kvikmyndaframlaiðendur njóta fullnægjandi stuðnings í gegnum núverandi stuðningskerfi stjórnvalda.

#### **Danmörk**

Frumvarp til laga um menningarframlag streymisveitna var lagt fram á danska þinginu í þriðja sinn þann 13. apríl 2024. Í því er lagt til að menningarframlag streymisveitna í Danmörku verður fast gjald á ársgrundvelli, auk þess sem viðbótarskyldur verða lagðar á streymisveitur sem fjárfesta lítið eða takmarkað í dönsku efni. Öllum streymisveitum verður skylt að greiða árlegt menningarframlag sem nemur 2% heildartekna af starfsemi þeirra í Danmörku á ársgrundvelli. Fjölmiðlaveitum sem miðla myndefni eftir pöntun og fjárfesta árlega í dönsku efni fyrir minna en 5% heildartekna af starfsemi þeirra í Danmörku á ársgrundvelli verður skylt að greiða árlegt viðbótarframlag sem nemur 3% heildartekna af starfsemi þeirra í Danmörku (menningarframlag verður þá alls 5%).<sup>17</sup>

Frumvörp til laga um menningarframlag streymisveitna höfðu áður verið lögð fram í tvígang á danska þinginu. Það fyrsta árið 2022, í tíð þáverandi

---

<sup>16</sup> Texti uppfærður 10. maí 2024 með upplýsingum um nýtt [norskt frumvarp til innleiðingar á 2. mgr. 13. gr. og öðrum ákvæðum hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2018/1808/ESB](#) sem lagt var fram á norska þinginu 22. mars 2024.

<sup>17</sup> Texti uppfærður 10. maí 2024 með upplýsingum um nýtt [danskt frumvarp um menningarframlag streymisveitna](#) sem lagt var fram á danska þinginu 13. apríl 2024. Sjá einnig umfjöllun í kafla 2.3.6.4 aftur í skýrslunni.

ríkisstjórnar. Annað frumvarp var lagt fram þann 4. nóvember 2023, hlaut skjóta afgreiðslu á danska þinginu og var samþykkt 19. desember 2023. Dönskum stjórnvöldum láðist hins vegar að gera ráð fyrir tilkynningafresti vegna tilkynningakerfis Evrópusambandsins um tæknilegar reglur um vörur og þjónustu.<sup>18</sup> Sá frestur hafði ekki runnið út þegar lögín voru samþykkt, sem þýðir að lögín gátu ekki komið til framkvæmda á þessu ári. Þurfti því að leggja frumvarp um menningarframlag streymisveitna fram í þriðja sinn og hefja tilkynningaferli á ný.<sup>19</sup> Þess má geta að Netflix og Viaplay höfðu gert athugasemdir við danska frumvarpið frá 2023 með vísan til alþjóðaskuldbindinga sem Danir hafa undirgengist, sbr. umfjöllun í kafla 2.3.9 aftar í skýrslu þessari. Gert er ráð fyrir því að dönsku lögín geti komið til framkvæmda árið 2025, verði frumvarpið samþykkt.

### 2.3.7 Samspil menningarframlagsins og nógildandi ívilnana (endurgreiðslukerfis)

Frá árinu 1999 hafa verið í gildi skattalegar ívilnanir til að styðja við kvikmyndaframleiðslu hér á landi, sbr. lög nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Nær ívilnunin til framleiðslu á kvikmyndum og sjónvarpsefni hér á landi sem ætlað er að stuðla að eflingu innlendarar menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru. Ívilnunin er í formi endurgreiðslu á 25–35% á útlögðum kostnaði sem fellur til hér á landi. Á árinu 2023 voru um 2,5 milljarðar kr. endurgreiddir vegna 64 verkefna, þar af 772 milljónir kr. vegna 12 verkefna erlendra aðila. Á árinu 2022 voru endurgreiðslur um 3,4 milljarðar kr. vegna 83 verkefna, þar af um 1,9 milljarðar kr. vegna 19 verkefna erlendra aðila. Skilyrði fyrir því að falla undir endurgreiðslukerfið eru nokkur en það sem snýr að tengingu við Ísland og menningu landsins er tilgreint í a-lið 1. mgr. 4. gr. laganna, en þar segir: „að viðkomandi framleiðsla sé til þess fallin að koma íslenskri menningu á framfæri, kynna sögu lands eða náttúru eða að viðkomandi framleiðsla sé til þess fallin að stuðla að aukinni reynslu, þekkingu og listrænum metnaði þeirra sem að framleiðslunni standa“. Nánar er fjallað um skilyrðin í reglugerð [450/2017](#).

---

<sup>18</sup> Til þess að auðvelda viðskipti milli landa starfrækir Evrópusambandið sérstakt tilkynningakerfi sem EES-ríkin nota til að tilkynna um tæknilegar reglur áður en þær eru settar. Stjórnvöldum annarra ríkja og framkvæmdastjórn ESB gefst þannig tækifæri á að gera athugasemdir við reglurnar áður en þær taka gildi ef þau telja að reglurnar geti valdið viðskiptahindrunum. Ef stjórnvöld setja tæknilegar reglur án þess að hafa tilkynnt um þær, og áður en frestur til að gera athugasemdir rennur út, teljast reglurnar vera ógildar og ekki er hægt að beita þeim. Tilkynningakerfið byggir á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/1535, sem var innleidd hér á landi með lögum nr. 57/2000 um skipti á upplýsingum um tæknilegar reglur um vörur og fjarþjónustu.

<sup>19</sup> Texti í kafla 2.3.6.4. var uppfærður 10. maí 2024, í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa í Danmörku frá því að skýrsla þessi var afhent ráðherra í febrúar 2024.

Þrátt fyrir að almennt hafi verið ánægja með endurgreiðslukerfið og telja megi að það hafi skipt miklu máli við uppbyggingu á þeirri sérfræðipækkingu og þeim iðnaði sem nú þrífst hér á landi er álitaefni hvort núverandi fyrirkomulag nægi sem stuðningur við framleiðslu á innlendu efni. Í því sambandi ber að hafa í huga að árið 2023 fengu 52 innlend verkefni um 1,7 milljarða kr. í endurgreiðslu á útlögðum kostnaði og árið þar á undan voru verkefnin 64 sem fengu um 1,5 milljarða kr. Ljóst er hins vegar að erlendar streymisveitur hafa að takmörkuðu leyti fjárfest í framleiðslu á efni sem telja má að sé til þess fallið að styðja íslenska tungu eða menningu, líkt og gengið er út frá að menningarframlaginu sé ætlað að mæta. Þannig hafi tengsl erlendra verkefna aðallega verið við íslenskt landslag eða náttúru, þótt undantekningar séu á slíku, sbr. m.a. þættina Kötlu. Nefndinni skilst enn fremur að hvorki standi til né að áhugi sé fyrir hendi af hálfu erlendra streymisveitna að fjárfesta í innlendu efni í nánustu framtíð, heldur sé fremur stefnt að efni með alþjóðlegri skírskotun sem beinist að stærri notendahópi.

Telja verður að grundvallarmunur sé á aðstöðu innlendra framleiðenda og stórra streymisveitna. Hinir fyrrnefndu hafa takmarkaðan aðgang að markaði fyrir framleiðsluvöru sína á meðan viðskiptamódel hinna síðarnefndu, svo og samkeppnisforskot, snýst fyrst og fremst að því aðgengi sem þær hafa að notendum á alþjóðavísu. Ólíkir hvatar standa þannig að baki framleiðslu á innlendu efni og telja verður að menningarframlag sé vel til þess fallið að koma til móts við sjónarmið um jafna stöðu hvað þetta varðar. Þá má telja að núverandi endurgreiðslukerfi, sem erlendar streymisveitur telja að gefið hafi góða raun, muni gera þeim auðveldara að uppfylla kröfur um fjárfestingu í innlendu efni.

Hópurinn telur því að núgildandi endurgreiðslukerfi falli vel að gjaldtöku í formi menningarframlags.

### 2.3.8 Áhrifamat

Samkvæmt upplýsingum starfshópsins voru tekjur af innlendum streymis- og sjónvarpsáskriftum um 5,1 milljarðar kr. árið 2023 og um 4,5 milljarðar kr. árið 2022.<sup>20</sup> Tekjur af erlendum streymis- og sjónvarpsáskriftum námu 5,3 milljörðum kr. árið 2023 og 4,6 milljörðum kr. árið 2022. Miðað við tölur síðasta árs gæti

framlagið í heild numið um 313–730 m.kr. miðað við 3–7% hlutfall með miðgildi 520 m.kr. miðað við 5% hlutfall.

---

<sup>20</sup> Byggt á upplýsingum um VSK-skylda veltu. Tölur fyrir 2023 eru að hluta áætlaðar þar sem upplýsingar fyrir tvö síðustu VSK-tímabilin lágu ekki fyrir. Ekki var hægt að sundurgreina upplýsingarnar að fullu niður á hverja þjónustu og er því óvissa um hver heildarveltan af streymisþjónustu er. Til að minnka líkur á að tölurnar séu ofáætlaðar eru þær lækkaðar um 10%.

Ef gengið er út frá því að innlendar streymisveitur séu nú þegar að fjárfesta í framleiðslu á innlendu efni, umfram fjárhæð menningarframlagsins, og að erlendar streymisveitur séu ekki að gera það, væri réttari nálgun að miða aðeins við tekjur erlendra streymisveitna sem viðbót frá því sem nú er. Sé miðað við 5,3 milljarða tekjur þá væri framlagið um 160–370 m.kr. miðað við 3–7% hlutfall og miðgildi 265 m.kr. miðað við 5% framlag.

Gera má ráð fyrir kostnaði samfara gjaldtökunni. Áætlað er að vinna við umsýslu hjá starfsmönnum ríkisins samsvari að lágmarki hálfu árs starfi, þ.e. yfirferð umsókna, samskipti og vinna við úthlutun, og gæti beinn kostnaður vegna þessa numið 5–8 m.kr.

Þá má gera 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. Kostnaður innlendra aðila ætti þó að vera takmarkaður þar sem þeir þurfa nú þegar að sinna skýrslugjöf til Fjölmíðlanefndar árlega samkvæmt lögum um fjölmíðla nr. 38/2011.

Gjaldtakan gæti haft áhrif á verð til neytenda, að svo miklu leyti sem samkeppnisskilyrði eru þannig að streymisveitur geti velt kostnaðinum yfir á þá. Hér skiptir máli hversu hátt framlagið kemur til með að vera, en því hærra sem það er þeim mun líklegra er að því muni að hluta eða öllu leyti vera velt yfir í verð til neytenda. Hafa ber í huga að framlagið er reiknað af brúttótekjum og tekur þannig ekki tillit til kostnaðar við framleiðslu. Framlagið kemur sér þannig sérstaklega illa í þeim aðstæðum þegar streymisveita er í taprekstri.

### 2.3.9 Samræmi við alþjóðaskuldbindingar

Eins og fram kemur í kafla 2.1.3 þá fer fram vinna innan OECD sem snýr að því að ná fram sameiginlegri lausn á því hvernig hægt sé að skattleggja alþjóðlega tæknirisa (stafræna hagkerfið) og er þeirri lausn ætlað að koma í veg fyrir að ríki heimsins taki upp, hvert og eitt, stafrænan þjónustuskatt (DST). Þar til vinna að sameiginlegri lausn liggur fyrir, hvort sem það tekst eða ekki, hafa flest ríki skuldbundið sig til að lögfesta ekki DST eða sambærilega skatta. Ákveðin óvissa er um hvort menningarframlagið telst vera ein tegund af DST, eða sambærilegur skattur, en það mun að einhverju leyti ráðast af því hvernig framlagið verður útfært.<sup>21</sup> Danir eru þeirrar skoðunar að frumvarp þeirra til menningarframlags, sem lagt var fram í nóvember 2023, sé ekki í andstöðu við samkomulag OECD og bann við nýjum DST og sambærilegum sköttum. Í frumvarpinu er þó tekið fram

---

<sup>21</sup> Í samkomulagi OECD og þátttakendaríkja má finna [skilgreiningu](#) í grein 38 á því hvað telst vera DST eða sambærilegur skattur. Í viðauka A við samkomulagið er að finna jákvæðan lista yfir DST sem eru í gildi á þeim tíma en listinn er þó ekki tæmandi. Gert er ráð fyrir að aðildarríkin að samkomulaginu ákveði hvort tiltekinn skattur eða gjald sé DST eða sambærilegur skattur og er fyrirkomulaginu lýst í viðauka H. Í [greinargerð](#) með samkomulaginu er að finna nánari útskýringar á samkomulaginu og einstökum ákvæðum þess.

að þetta sé ekki skýrt þar sem endanleg útfærsla á samkomulagi OECD liggja ekki fyrir.<sup>22</sup> Afstaða Netflix og Viaplay er hins vegar sú að danska frumvarpið um menningarframlag brjóti gegn OECD-samkomulaginu sem Danir hafi undirgengist. Enn fremur telja fyrirtækin að framlagið sé andstætt alþjóðlegum skuldbindingum Dana sem leiði af tvísköttunarsamningum þeirra við önnur ríki.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> [https://www.ft.dk/samling/20231/lovforslag/l70/20231\\_l70\\_som\\_fremsat.htm](https://www.ft.dk/samling/20231/lovforslag/l70/20231_l70_som_fremsat.htm)

<sup>23</sup> Sbr. umsagnir við danska frumvarpið.

### 3. Sjónarmið hagsmunaaðila

Við undirbúning skýrslunnar hefur starfshópurinn fundað með fulltrúum nokkurra hagsmunaaðila. Ekki var ráðist í sérstakt opinbert samráð eða kallað eftir sjónarmiðum almennings eða áhugasamra. Starfshópurinn telur ljóst að mikilvægt sé að tryggja fullnægjandi umgjörð um starfsemi fjölmiðla á Íslandi með hliðsjón af þeim áskorunum sem rekstur fjölmiðla á Íslandi stendur frammi fyrir vegna tæknibreytinga.

Meginskilaboð flestra hagsmunaaðila voru þau að nauðsynlegt væri að grípa til aðgerða til þess að jafna stöðu íslenskra fjölmiðla gagnvart erlendum aðilum svo að samkeppni ætti sér stað á réttlátum forsendum. Í þessu samhengi komu fram skýrar ábendingar um að leggja þyrfti þá skyldu á alla markaðsaðila að texta og talsetja barnaefni á íslensku, enda um að ræða mikinn kostnað í mörgum tilvikum sem aðeins legðist á innlenda aðila. Það væri hins vegar eðlilegt frá samkeppnissjónarmiði og ekki síður með hliðsjón af málvernd að sambærilegar skyldur um textun og talsetningu yrðu lagðar á alla sem veita efnisþjónustu á Íslandi.

Flestir þeirra sem fundað var með lýstu almennum stuðningi við upptöku menningarframlags en skiptar skoðanir voru um útfærslu þess. Tveir aðilar lýstu sig alfarið á móti fyrirkomulaginu. Langflestir voru sammála um mikilvægi þess að tryggja að útfærsla menningarframlags yrði ekki íþyngjandi fyrir innlenda aðila, ef af yrði. Í því samhengi væri gríðarlega mikilvægt að gæta að því að afmarka vel hvaða efni teldist íslenskt, sem og annað evrópskt efni, við mat á umfangi framlaga á grundvelli fyrirkomulagsins. Þetta væri ekki síst mikilvægt til þess að tryggja að fyrirkomulagið hefði þau raunáhrif að styðja við innlenda framleiðslu. Hvað varðar tilhögun á framkvæmd fyrirkomulagsins voru flestir hagsmunaaðilar sammála um að best færi á að fela hana aðilum sem þegar sinntu hlutverki á grundvelli endurgreiðslufyrirkomulags vegna kvikmyndagerðar og að sá rammi sem hefði mótast í því samhengi væri heppilegur til þess að nýta í tengslum við menningarframlag í íslensku samhengi.

Skýrt ákall var frá innlendum aðilum um að auka olnbogaráymi einkaaðila á markaðinum, bæði með auknu fjármagni inn í greinina en einnig með öðrum hætti á borð við breytingar á reglum um auglýsingar í fjölmiðlum.

Þá komu fram sterkar ábendingar um að eftirliti með kerfisbundnum höfundarréttarbrotum væri verulega ábótavant og það fæli í sér umtalsverða tekjuskerðingu fyrir íslenska fjölmiðla. Þar var sérstaklega bent á að styrkja þyrfti viðbrögð lögreglu við ábendingum um stórfelld höfundarréttarbrot og að grípa yrði til ráðstafana til að takmarka svokallaða sjóræningjastarfsemi á höfundarréttarvörðu efni. Færst hafi í aukana að höfundarréttarvörðu efni sé streymt og því miðlað með ólögumætum hætti í atvinnuskyni, einkum í gegnum IP-sjónvarp og svokallaða Plex-myndþjóna.



## 4. Niðurstöður og tillögur

Fjölmiðlun, eins og aðrir þættir samfélagsins, hefur orðið fyrir miklum áhrifum af þeim umfangsmiklu tæknibreytingum sem hafa orðið á síðustu áratugum. Stafræn miðlun fréttar fer nú að stórum hluta fram á samfélagsmiðlum og leitarvélum og neysla afþreyingarefnis fer í auknum mæli fram í gegnum streymisveitur og aðrar stafrænar efnisveitur. Samkvæmt nýlegri rannsókn nota tveir af hverjum þremur Íslendingum erlenda samfélagsmiðla til að nálgast innlendar fréttir og níu af hverjum tíu Íslendingum nota streymisveitur vikulega eða oftar. Markaðshlutdeild erlendra streymisveitna er há hér á landi og almenningur nálgast innlendar fréttir í gegnum alþjóðlegar dreifileiðir.

Þessar aðstæður eru ekki séríslenskar og fjölmiðlar um allan heim glíma við fjárhagslegar afleiðingar breytinga á dreifingu og notkun fjölmiðlaefnis sem birtast sérstaklega með minnkandi auglýsingatekjum. Tekjur af auglýsingasölu renna í verulega auknum mæli til stafrænu miðlanna þar sem dreifing efnisins á sér stað og fjölmiðlarnir sjálfir eða útgefendur þeirra fá ekki hlutdeild í þeim tekjum. Því hafa auglýsingatekjur fjölmiðla dregist saman um helming og fótunum þar með kippt undan rekstrarumhverfi þeirra um allan heim. Merkja þessa gætit á íslenskum fjölmiðlamarkaði þar sem fjölmiðlum hefur fækkað og fjárhagsstaða þeirra versnað. Þetta er áhyggjuefni í ljósi markmiða um málstefnu og vernd íslenskrar menningar, en ekki síður með tilliti til þeirra áskorana sem upplýsingaóreiða og skyld málefni skapa fyrir lýðræðið með veikingu fjölmiðla. Meginmarkmið vinnu starfshópsins hefur verið að leita leiða til þess að styrkja fjárhagslega, og þar af leiðandi faglega, stöðu íslenskra fjölmiðla í ört vaxandi samkeppnisumhverfi í því breytta landslagi sem tækniþróun hefur skapað.

Hópurinn tekur undir þau sjónarmið sem sett voru fram af hagsmunaaðilum um að nauðsynlegt sé að jafna stöðu íslenskra fjölmiðla gagnvart erlendum aðilum. Jafnræðisreglur sem leiða af skuldbindingum Íslands að Evrópurétti gera það að verkum að erfitt er að ráðast í almennar og beinar aðgerðir á vegum stjórnvalda til þess að hampa íslenskum fjölmiðlum á kostnað annarra, nema í tengslum við lögmæt markmið á borð við menningarmál. Í því samhengi virðist borðliggjandi að íslensk stjórnvöld nýti þá heimild sem evrópskt regluverk gerir ráð fyrir hvað varðar fjármögnun hljóð- og myndefnis. Tillögur hópsins taka mið af þeim ramma sem Ísland er bundið af í gegnum alþjóðlegar skuldbindingar. Þá má ljóst vera að skert staða íslenskra fjölmiðla í síbreytilegu alþjóðlegu samkeppnisumhverfi verður ekki bætt með einni stakri töfralausn heldur þurfa að koma til fjölbreyttar samverkandi aðgerðir sem styðja við sameiginlegt markmið.

Starfshópurinn telur mikilvægt að aðgerðir stjórnvalda í þágu fjölmiðla séu styðjandi en ekki stýrandi gagnvart umhverfi íslenskra fjölmiðla. Þá þarf að huga að fjölbreyttu formi fjölmiðlaefnis og þess að neytendur nota það með

mismunandi hætti. Með þetta að leiðarljósi leggur starfshópurinn eftirfarandi til:

- **að lögfest** verði ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2019/790 um höfundarrétt og skyld réttindi á stafræna innri markaðinum, sem kveður á um skyldu aðildarríkja til að veita útgefendum fréttæfnis einkarétt til eintakagerðar og stafrænnar miðlunar útgáfu sinnar á netinu, sem vara skal í tvö ár, og stórum nettengdum efnismiðlunum verði gert að greiða endurgjald fyrir dreifingu þess efnis.
- **að lögfest** verði krafa um að fjölmiðlaveitur sem miðla efni eftir pöntun greiði menningarframlag í samræmi við ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2010/13.
- **að fylgst verði náið með** framgangi vinnu á vettvangi OECD um skattlagningu stafræna hagkerfisins og að stjórnvöld verði undirbúin fyrir mögulegar einhliða aðgerðir til að skattleggja alþjóðlega tæknirisa ef sameiginleg niðurstaða fæst ekki á vettvangi OECD.

Þá tekur starfshópurinn undir sjónarmið sem fram komu í samráði við hagsmunaaðila um að styrkja þurfi eftirlit með kerfisbundnum höfundarréttarbrotum, einkum viðbrögð lögreglu við ábendingum um stórfelld höfundarréttarbrot og sjóræningjastarfsemi á höfundarréttarvörðu efni.

Hvað varðar tillögu um innleiðingu ákvæða höfundarréttartilskipunar ESB telur starfshópurinn það heppilegra fyrirkomulag að innleiða regluverk sem er hluti af innri markaði Evrópusambandsins, og reynsla er komin á, en að ráðast í sértækar aðgerðir eins og þær sem gripið hefur verið til, t.d. í Ástralíu, á grundvelli samkeppnislöggjafar. Þá hefur ástralska útfærslan verið gagnrýnd vegna áhrifa hennar á innbyrðis stöðu fjölmiðla á landsmarkaði. Innleiðing ákvæða sambærileg þeim sem finna má í höfundarréttartilskipuninni byggir á reyndu fyrirkomulagi við greiðslur vegna höfundaréttar og virðist samrýmast þeim markmiðum sem stefnt er að, án þess að hafa stýrandi áhrif á markaðinn og uppbyggingu hans. Markmið ákvæðanna er að tryggja sjálfbærni útgáfustarfsemi fréttastofa og ýta þannig undir aðgengi að áreiðanlegum upplýsingum. Þessi nýi réttur útgefenda fréttæfnis skal þó á engan hátt hafa áhrif á rétt höfunda og annarra rétthafa á verkum sínum sem felld hafa verið inn í útgefið fréttæfni. Þá gildir þessi einkaréttur ekki gagnvart einkanotum einstaklinga eða afnotum einstaklinga sem eru ekki í fjárhagslegum tilgangi.

Hvað varðar tillögu um innleiðingu ákvæðis um menningarframlag er útfærsla þess með ýmsum hætti í þeim EES-ríkjum sem hafa kosið að innleiða ákvæðið í landslög. Við útfærslu ákvæðisins telur hópurinn rétt að leggja áherslu á að því markmiði sem að er stefnt verði náð án þess að fyrirkomulagið feli í sér of íþyngjandi skyldur fyrir innlenda aðila. Starfshópurinn leggur til að byggt verði á gjaldtöku sem lækki, eða falli niður, eftir umfangi beinnar innlendrar

fjárfestingar. Sett verði sérstök *lög um menningarframlag streymisveitna* sem taki til innlendra og erlendra einkarekinna fjölmiðlaveitna sem miðla efni eftir pöntun og gegn áskriftargjaldi og sem beina þjónustu sinni að almenningi hér á landi. Talið er að framlagið falli ágætlega að núverandi kerfi um endurgreiðslur til kvikmyndagerðar og gæti verið á bilinu 3-5% af áskriftartekjum fjölmiðlaveitna hér á landi sem gæti skilað 150-250 m.kr. árlega. Jafnframt er lagt til að Kvikmyndasjóður taki við nýju hlutverki, og annist umsýslu vegna umsókna og úthlutunar úr sjóðnum, en að Fjölmiðlanefnd verði falin aukin verkefni við eftirlit með skráningu og upplýsingagjöf fjölmiðlaveitna enda fellur það hlutverk vel að því sem nefndin sinnir nú þegar gagnvart innlendum fjölmiðlaveitum á grundvelli gildandi fjölmiðlalaga. Þá ættu kröfur um fjárfestingu í innlendu efni ekki að teljast of íþyngjandi fyrir innlendar fjölmiðlaveitur þar sem þær uppfylla annaðhvort skilyrði um beina fjárfestingu í íslensku hljóð- og myndefni nú þegar eða kunna að falla undir undanþáguákvæði á grundvelli lágrar veltu eða lítils áhorfs.

Hvað varðar gjaldtöku á tæknifyrirtæki þá telur hópurinn mikilvægt að íslensk stjórnvöld vinni áfram að því að tryggja íslenska hagsmuni í sameiginlegu verkefni OECD og þátttakendaríkja sem miðar að því að skattleggja stór alþjóðleg tæknifyrirtæki í þeim ríkjum sem tekjur þeirra koma frá. Hópurinn leggur til að stjórnvöld fylgist vel með framvindu vinnunnar og verði tilbúin með einhliða aðgerð af hálfu Íslands (t.d. starfrænan þjónustuskatt) ef ekki næst samkomulag á vettvangi OECD og þátttakendaríkjanna síðar á árinu.

