

Frumvarp til laga

um stuðning við útgáfu bóka á íslensku.

Frá mennta- og menningarmálaráðherra.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu, sem samið er í fjármála- og efnahagsráðuneytinu að höfðu samráði við mennta- og menningarmálaráðuneytið, er lagt til að komið verði á fót nýju stuðningskerfi fyrir bókaútgefendur vegna kostnaðar sem fellur til við útgáfu bóka á íslensku.

Bókaútgáfa er ein af mikilvægustu stöðum íslenskrar menningar og er gildi hennar fyrir verndun og stuðning við íslenska tungu og eflingu læsis óumdeilt. Í stjórnarsáttmála ríkistjórnarinnar kemur fram að eitt af markmiðum hennar sé að afnema virðisaukaskatt á bækur. Þá kemur fram í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2019–2023 að áformað sé að afnema virðisaukaskatt á bækur frá byrjun árs 2019. Í ljósi þessa var ákveðið að setja á fót starfshóp innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem fékk það hlutverk að fara yfir hugsanlegar leiðir í þessum efnum. Starfshópnum var falið að skoða bæði beinar leiðir og aðrar sértækar aðgerðir sem jafna mætti við afnám virðisaukaskatts. Starfshópurinn skoðaði kosti og galla ýmissa leiða og fékk til sín sérfræðinga og hagsmunaaðila til nánari yfirferðar um málið. Niðurstaða starfshópsins var sú að farin yrði svokölluð stuðningsleið sem felst í endursgreiðslu á tilteknu hlutfalli kostnaðar sem fellur til við útgáfu bóka að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

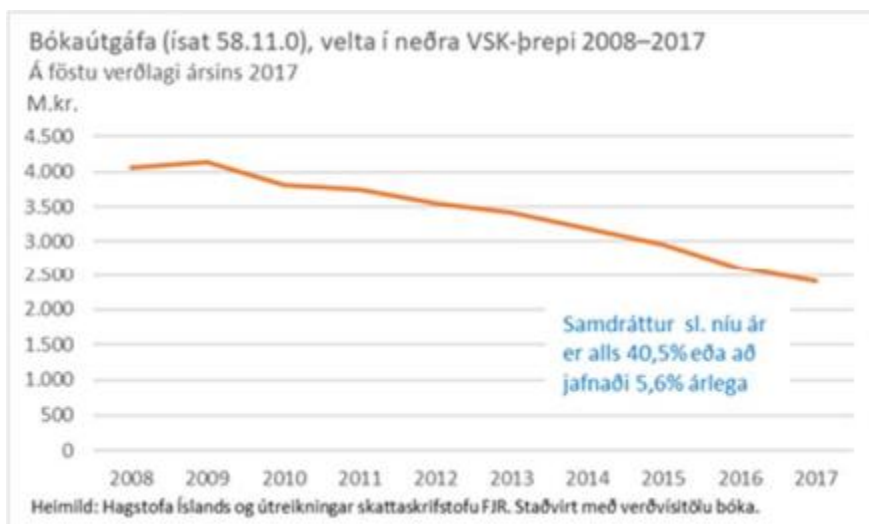
Í ljósi stöðu íslenskrar tungu sem átt hefur undir högg að sækja síðustu ár og mikilvægis bókaútgáfu fyrir verndun og styrkingu íslenskunnar er í frumvarpi þessu lagt til að heimilt

verði að endurgreiða bókaútgefendum tiltekið hlutfall kostnaðar, eða 25%, við útgáfu bókar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Meginmarkmið frumvarpsins er því að styðja við og efla útgáfu bóka á íslensku vegna menningarlegs mikilvægis bókaútgáfu fyrir vernd íslenskrar tungu sem er þjóðtunga Íslendinga og opinbert mál á Íslandi, sbr. 1. gr. laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls. Í 1. mgr. 2. gr. sömu laga kemur fram að þjóðtungan sé sameiginlegt mál landsmanna og að stjórnvöld skuli tryggja að unnt verði að nota hana á öllum sviðum íslensks þjóðlífs. Í ljósi mikilvægis bókaútgáfu fyrir vernd íslenskrar tungu og þann menningararf Íslendinga sem birtist á bók skiptir miklu máli að stutt sé við útgáfu bóka á íslensku þannig að henni verði gert kleift að byggja upp starfsemi sína í þágu almennings. Rekstrarstaða bókaútgefenda hér á landi hefur versnað til muna síðustu ár og er nauðsynlegt að bregðast við þeirri þróun. Vegna þess og til að efla íslenska tungu og stuðla að bættu læsi, sérstaklega hjá börnum og ungmönnum, er lagt til að bókaútgefendur sem gefa út bækur á íslensku á Íslandi, í öðrum löndum innan Evrópska efnahagssvæðisins (EES-svæðið), í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) eða í Færeyjum geti fengið stuðning í formi endurgreiðslu á hlutfalli kostnaðar sem fellur til við útgáfu bóka á íslensku.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Staða íslenskrar bókaútgáfu.

Bókaútgáfahérendis hefur glímt við versnandi rekstrarumhverfi sl. áratug og nemur veltu samdráttur hennar um 40% á tímabilinu. Eftirfarandi mynd sýnir þróunina á árunum 2008–2017:



Af framangreindri mynd má sjá að velta bókaútgáfu í neðra þrepi virðisaukaskatts hefur dregist saman um 40,5% á árunum 2008–2017 eða að jafnaði um 5,6% árlega. Það liggur því fyrir að verulegur og viðvarandi samdráttur hefur átt sér stað hjá bókaútgefendum síðustu níu ár. Ástæður samdráttarins má einna helst rekja til breyttrar samfélagsgerðar, örrar tæknim þróunar og annarra þjóðfélagsbreytinga. Tilkoma ýmiss konar afþreyingarefnis, aukið framboð lesefnis og myndefnis á netinu gegn lágu eða engu endurgjaldi, snjalltækja og annarra miðla, hefur leitt til þess að lestur bóka á íslenskrari tungu hefur farið minnkandi og velta bókaútgefenda að sama skapi dregist saman. Þessi þróun skapar mikla ógn við tungumál fámennrar

þjóðar. Það er því mikilvægt að brugðist sé við með markvissum mótvægisáðgerðum enda er mikilvægi öflugrar bókaútgáfu fyrir varðveislu tungumálsins óumdeilt. Hið breytta rekstrard umhverfi bókaútgefenda, sem birtist m.a. í aukinni eftirspurn neytenda eftir bókum á rafrænum miðlum og alþjóðlegri samkeppni, hefur mikil áhrif á samkeppnisstöðu bókaa útgefenda og afkomu þeirra. Því skiptir miklu máli að bókaútgefendum verði gert kleift að bregðast við þessum breytingum og þróa útgáfu sína. Jafnframt munu slíkar mótvægisáðgerðir í formi endurgreiðslu á tilteknu hlutfalli útgáfukostnaðar gera bókaútgefendum kleift að lækka söluverð á íslenskum bókum til almennings.

3.2. Endurgreiðsla á hluta kostnaðar vegna útgáfu bóka á íslensku.

Með stuðningi í formi endurgreiðslu á tilteknu hlutfalli kostnaðar til bókaútgefenda verður fjármagni veitt úr ríkissjóði með beinum og gegnsæjum hætti til stuðnings við útgáfu bóka sem skrifaðar eru á íslensku og eftir atvikum bóka sem þýddar eru á íslensku. Fyrirkomulagið er sniðið að þeim undirliggjandi vanda sem við er að etja og er betur til þess fallið en aðrar stuðningsáðgerðir til að ná þeim markmiðum að vernda íslenska tungu og stuðla að eflingu læsis, sérstaklega hjá börnum og ungmenum. Þá fellur endurgreiðsla á hlutfalli kostnaðar að markmiðum og grunngildum laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, þar sem m.a. kemur fram að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli vera grundvölluð á sjálfbærni, varfærni, stöðugs leika, festu og gagnsæi.

Við samningu frumvarpsins var tekið mið af lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999, sem hafa reynst vel. Þá hefur einnig verið litið til laga nr. 110/2016 um tímabundnar endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist. Í frumvarpi þessu er lagt til að sett verði á fót hvatakerfi fyrir bókaútgefendur. Gert er ráð fyrir að útgefendur bóka á íslensku geti að þeim skilyrðum uppfylltum sem talin eru upp í 5. gr. frumvarpsins fengið endurgreiddan kostnað skv. 6. gr. frumvarpsins sem nemur 25% af kostnaði sem fellur til við útgáfuna á Íslandi, í öðrum löndum á EES-svæðinu, innan EFTA eða í Færeyjum, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Endurgreiðsluheimildin nær því jafnt til innlendra sem erlendra aðila. Af því leiðir að innlendir jafnt sem erlendir útgefendur sem hafa staðfestu á þessum svæðum geta fengið endurgreidd 25% af tilgreindum kostnaði við útgáfu bókar að skilyrðum frumvarpsins uppfylltum. Slíkur stuðningur getur að lágmarki leitt til 10% verðlækkunar bóka eða gagnast bókaútgefendum á annan hátt. Fram kemur það skilyrði að útgáfan sé á íslensku. Með stuðningnum er því hvatt til ritunar bóka á íslensku án frekari skilyrða um tegund bókar, að öðru leyti en því sem kveðið er á um í 2. mgr. 5. gr. Þannig er stuðlað að því að halda tungu málinu lifandi, koma nýjum hugverkum á íslensku á framfæri og efla læsi á íslenskri tungu. Önnur skilyrði sem tilgreind eru í 5. gr. frumvarpsins lúta að kröfum sem gerðar eru til útgefanda og lágmarksfjárhæð endurgreiðsluhæfs kostnaðar.

Beiðni um endurgreiðslu skal berast til sérstakrar þriggja manna nefndar, í síðasta lagi níu mánuðum eftir útgáfu bókar, sem metur hvort skilyrði fyrir endurgreiðslu séu uppfyllt. Með beiðninni skulu fylgja nauðsynleg gögn sem gefa glögga mynd af kostnaði bókar ásamt fylgigögnum, svo sem sundurliðað bókhald um þann kostnað sem fellur til. Nemi endurgreiðslan hærri fjárhæð en 12 milljónum króna skal kostnaðaruppgjör jafnframt vera staðfest af endurskoðanda, skoðunarmanni umsækjanda eða viðurkenndum bókara. Í kjölfarið er tekin ákvörðun um endurgreiðslu sem byggist á innsendu kostnaðaruppgjöri.

Lagt er til að ákvörðun nefndar um stuðning við bókaútgáfu á íslensku skv. 8. gr., sé kæránleg til ráðuneytisins. Þá skal ákvörðun nefndar skv. 8. gr. um hvað teljist vera endurgreiðsluhæfur kostnaður skv. 6. gr., fjárhæð endurgreiðslu svo og hvort fullnægjandi gögn liggi að baki kostnaði, vera kæránleg til yfirskattanefndar.

Í frumvarpinu er lagt til að stuðningskerfið gildi frá 1. janúar 2019 og verði tekið til endurr skoðunar fyrir 31. desember 2023. Afmörkun tímabilsins er í samræmi við ríkisstyrkjareglur EES-samningsins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarp þetta þótti ekki kalla á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá. Tillögurnar fela í sér ríkisaðstoð í skilningi 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningsins). Í ákvæðinu er að finna almennt bann við ríkisaðstoð. Frá því banni eru þó ákveðnar undantekningar líkt og fram kemur í 2. og 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins og afleiddri löggjöf Evrópusambandsins sem tekin hefur verið upp í viðauka EES-samningsins. Undantekningar geta þannig átt við ef jákvæð áhrif ríkisaðstoðar á samfélagið vega þyngra en sú röskun á samkeppni sem af henni hlýst. Þá eru til staðar fastmótaðar undanþágur frá tilkynningarskyldu til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) fyrir tilteknar tegundir ríkisaðstoðar (hópundanþágur). Slíka undanþágu er að finna í reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 651/2014 um almenna hópundanþágu (GBER), þar sem tilteknir eru flokkar aðstoðar sem samrýmast innri markaðnum til beitingar 107. og 108. gr. sáttmálans, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 152/2014 frá 27. júní 2014.

Í 11. þætti reglugerðarinnar er fjallað um aðstoð vegna varðveislu menningar og menningararfleifðar sem skal vera undanþegin tilkynningarskyldunni í 108. gr. sáttmálans. Í f-lið 2. mgr. 53. gr. reglugerðarinnar kemur fram að aðstoðin skuli m.a. veitt fyrir útgáfu tónlistar og bókmennta, þ.m.t. þýðinga. Það liggur því fyrir að í reglugerð ESB um almenna hópundanþágu (GBER) er með beinum hætti kveðið á um undanþágu frá tilkynningarskyldu vegna útgáfu bókmennta. Tillögur frumvarpsins miða þannig að því að stuðningskerfið falli að ákvæðum reglugerðar ESB um almenna hópundanþágu (GBER) og sé undanþegið tilkynningarskyldu til ESA.

Í frumvarpinu er jafnframt tekið tillit til 36. gr. EES-samningsins um þjónustufrelsi með því að heimila endurgreiðslu á hluta kostnaðar sem fellur til innan EES-svæðisins, sbr. 2. gr.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst bókaútgefendur og við samningu þess var haft samráð við Félag íslenskra bókaútgefenda. Þá hefur samráð verið haft við mennta- og menningarmálai ráðuneytið sem tók við meðferð frumvarpsins á lokastigi vinnslu þess. Einnig var haft samráð við ríkisskattstjóra og yfirkattaneftnd. Frumvarpið er lagt fram í tengslum við framlagningu fjárlagafrumvarps fyrir árið 2019. Vegna eðlis málsins og tengsla við frumvarp til fjárlaga voru frumvarpsáform, frummat á áhrifum og frumvarpsdrög ekki sett í samráðsferli samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 9. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, þar sem kveðið er á um að heimilt sé að víkja frá þessu ef mál eru sérlega brýn eða aðrar gildar ástæður eru fyrir hendi. Sjá ákvæði 2. másl. 1. mgr. 1. gr., 2. másl. 3. gr. og 2. másl. 2. mgr. 9. gr. samþykktarinnar.

6. Mat á áhrifum.

Lagabreytingarþær sem lagðar eru til í frumvarpinu um beinan stuðning við þá bókaútgæft endur sem gefa út bækur á íslensku fela í sér ný útgjöld fyrir ríkissjóð. Sé miðað við ársreikninga og skattframtöl fyrirtækja í bókaútgáfu má ætla að kostnaður ríkissjóðs vegna stuðningsins verði um 300–400 millj. kr. á ári miðað við 25% endurgreiðslu. Byggist það mat á gögnum Hagstofu Íslands um rekstrarafkomu fyrirtækja sem skráð eru í bókaútgáfu, upplýsingum úr skattframtölum frá ríkisskattstjóra og ársreikningum stærstu bókaútgefenda.

Kostnaður vegna nefndar um stuðning við útgáfu bóka á íslensku, sbr. 4. gr., og við afgreiðslu umsókna gæti orðið einhver, einkum á upphafsárinu 2019.

Meginmarkmið frumvarpsins er að efla og styðja bókaútgáfu á íslensku til að vernda íslenska tungu sem á verulega undir högg að sækja ásamt því að efla læsi. Stuðningurinn ætti að gera bókaútgefendum kleift að lækka verð á bókum um að lágmarki 10%, sem er ígildi niðurfellingar 11% virðisaukaskatts, eða gagnast þeim á annan hátt, til að mynda til frekari fjárfestingarvegna útgáfu á hljóð- og rafrókum. Gera má ráð fyrir því að ábati neytenda muni felast í verðlækkun bóka og fjölbreyttara úrvali bóka, m.a. á rafrænum miðlum. Hvort tveggja er til þess fallið að hvetja til lestrar á íslensku og styðja þannig við íslenska tungu og menningu sem stuðlar að aukinni hagsæld fyrir allan almenning.

Um einstakar greinarfrumvarpsins.

Um 1. gr.

Markmið laganna er að efla útgáfu bóka á íslenskri tungu í ljósi mikilvægis hennar fyrir vernd íslenskunnar og eflingu læsis. Til að ná því markmiði er gert ráð fyrir að heimilt sé að endurgreiða hluta þess kostnaðar sem fellur til við útgáfu bóka á íslensku. Gert er ráð fyrir að endurgreiðslan muni hvetja bókaútgefendur til aukinnar útgáfu bóka á íslensku, hvort tveggja á prenti og á rafrænum miðlum, og leiða jafnframt til lækkunar á verði bóka til almennings.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er gildissvið frumvarpsins skilgreint. Í greininni kemur fram að lögin gildi um endurgreiðslu á hluta kostnaðar sem fellur til við útgáfu bóka á íslensku á Evrópska efnahagsá svæðinu, í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) eða í Færeyjum. Samkvæmt gildissviði frumvarpsins er því grundvallarskilyrði að útgefin bók sé á íslensku svo að krefjast megi endurgreiðslu á hluta kostnaðar samkvæmt frumvarpi þessu. Með því skilyrði verður útgáfan til þess fallin að stuðla að verndun íslenskrar tungu og eflingu læsis á íslenskri tungu. Af því leiðir að ekki skiptir máli hvort útgefandi sé innlendir eða erlendir aðili á EES-svæðinu, innan EFTA eða í Færeyjum ef útgáfan er á íslensku og skilyrði frumvarpsins eru að öðru leyti uppfyllt. Kostnaður útgefanda utan EES-svæðisins, EFTA eða Færeyja skal því ekki falla undir frumvarp þetta. Hugtökin bók, bókaútgefandi, endurgreiðsluhæfur kostnaður og útgáfa bókar og aðgengi fyrir almenning eru skilgreind í 3. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að nokkur af helstu hugtökum frumvarpsins verði skilgreind. Bók í skilningi frumvarpsins er ritverk sem er a.m.k. átta blaðsíður að lengd, og bundin, límd eða fest á annan hátt í kjöl sem og hljóðupptökur af lestri slíkra verka. Þá skulu geisladiskar og aðrir miðlar með bókartexta og rafræn útgáfa slíkra verka falla undir hugtakið bók. Af hugtaks skilgreiningunni leiðir því að ekki skiptir máli hvort sú bók sem um ræðir sé gefin út á prenti, sem hljóðbók eða á öðrum rafrænum miðli. Þá er lagt til að litið sé til tiltekins blaðsíðufjölda. Þykir eðlilegt að miða við átta blaðsíður að lágmarki í þessu sambandi en margar barnabækur eru eingöngu átta blaðsíður að lengd. Sem dæmi um bækur sem falla undir ákvæðið má nefna skáldsögur, barnabækur, fræðibækur, ljósmyndabækur og aðrar slíkar bækur á prentuðum eða rafrænum miðlum.

Ekki er um að ræða að veittur sé stuðningur vegna útgáfu tímarita, fréttablaða eða annars konar verka á prentuðu eða rafrænu formi sem fellur ekki undir skilgreiningu á hugtakinu bók í skilningi ákvæðisins. Með tímaritum er m.a. átt við hvers konar útgáfu rita, að jafnaði með

efni eftir fleiri en einn höfund, aðra en útgáfu fréttablaða, sem uppfyllir eftirfarandi skilyrði: a) kemur út reglulega og a.m.k. tvisvar sinnum á ári, b) útgáfan er liður í ótímabundinni röð, þ.e. gert er ráð fyrir útgáfu um ófyrirsjáanlega framtíð, c) einstök hefti bera sama heiti og eru númeruð og útgáfan er seld á fyrir fram ákveðnu verði eða dreift til félagsmanna gegn greiðslu félagsgjalds. Með fréttablöðum er átt við dagblöð sem koma út með reglubundnum hætti flesta daga vikunnar og hafa að geyma almennar fréttir af innlendum og erlendum vettvangi. Með annars konar varningi í þessu sambandi er til að mynda átt við rit til útfyllingar, smáprent, svo sem auglýsinga- og kynningarbæklingar, fréttabréf, leikskrár og sýningarskrár, almanök, uppdrætti og kort, námsvísa, kennsluáætlanir skóla o.fl.

Bókaútfandi í skilningi frumvarpsins er sá einstaklingur, hópur eða lögaðili sem er fjárhagslega ábyrgur fyrir útgáfu bókar. Útfandi getur þannig verið aðili sem sérhæfir sig í útgáfu á bók sjálfur, hópur sem stendur að útgáfu bókar eða hver annar aðili sem tekur að sér útgáfu á bók. Sem dæmi má nefna að almenn félagasamtök, svo sem Íþróttafélag, sögufélag eða áttthagafélag, geta talist til bókaútfanda samkvæmt skilgreiningunni. Slík samtök þurfa þó að uppfylla skilyrði 5. gr. frumvarpsins og önnur skilyrði þess. Í því sambandi má nefna að félagasamtök þurfa að uppfylla skilyrðið að vera skráð á virðisaukaskattsskrá ásamt því að vera skráð sem bókaútfandi með atvinnugreinanúmerið 58.11.0 samkvæmt atvinnua greinaflokkun Hagstofu Íslands eða sambærilegri skráningu erlendis. Starfsemi bókaútfanda þarf því í eðli sínu að skapa virðisauka.

Við skilgreiningu á því hvenær bók telst gefin út og gerð aðgengileg almenningi ber að líta til þess hvort bók hafi verið skráð í alþjóðlega bóknúmerakerfið og fengið úthlutað slíku númeri (e. International Standard Book Number – ISBN), hjá Landsbókasafni Íslands – Háskólabókasafni eða hjá sambærilegum aðila erlendis frá. Einnig skal líta til þess hvort bók hafi verið boðin opinberlega til sölu, láns eða leigu og skal umsækjandi sýna fram á það. Hvort tveggja þarf til, skráningu og aðgengileika fyrir almenning, til að umsókn verði tekin til greina. Um er að ræða alþjóðlegt skráningarkerfi þar sem bæði er hægt að skrá bækur á prentuðum og á rafrænum miðlum. Hverjum útfanda er úthlutað númeri með útfandatólu hans eða einstökum bóknúmerum ef gefa á út fáa titla eða einungis eina bók. Blöð, tímarit og nótnabækur fá ekki úthlutað slíku ISBN-númeri. Þá telst bók vera gerð aðgengileg almenningi þegar hún hefur t.d. verið boðin til sölu hjá útfanda eða smásala eða með öðrum hætti lánuð eða leigð gegn gjaldi. Umsækjanda ber að tilgreina í umsókn sinni útgáfudag bókar. Útgáfudagur bókar í umsókn til nefndar um stuðning við bókaútgáfu á íslensku skal teljast vera sá dagur er úthlutun á alþjóðlegu bóknúmeri, ISBN, á sér stað.

Ef þörf krefur mun ráðherra setja nánari reglur um skilgreiningu hugtaka samkvæmt ákvæði þessu.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að umsókn um endurgreiðslu verði send nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku, sbr. 2. mgr., ásamt fylgigögnum. Fram kemur að umsókn ásamt fylgigögnum skuli berast í síðasta lagi níu mánuðum eftir útgáfu þeirrar bókar sem sótt er um endurgreiðslu fyrir. Þykir þetta hæfilegur tími og á að vera hvetjandi fyrir bókaútfendur til að ljúka umsókn sem fyrst eftir útgáfu bóka. Skili umsækjandi inn ófullnægjandi umsókn eða gögnum skal umsóknin engu að síður teljast komin innan tímamarka. Nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku skal leiðbeina umsækjanda um það hvaða gögn vantar til að umsókn teljist fullgild og kalla eftir frekari gögnum og skýringum ef nauðsyn er á. Sé réttum gögnum ekki skilað innan hæfilegs viðbótarfrests skal umsókn hafnað. Ekki eru sett tímamörk um þann frest sem nefnd hefur til að taka ákvörðun um endurgreiðslu en miðað er við að afgreiðslan

skuli að hámarki taka þrjá mánuði. Þó ber ávallt að horfa á hvert og eitt mál fyrir sig en nefndin er bundin af málshraðareglu stjórnvísulaganna.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra skipi nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku. Gert er ráð fyrir að mennta- og menningarmálaráðherra fari með framkvæmd laganna og þar með skipun nefndarinnar en það ræðst af forsetaúrskurði hverju sinni. Skal ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og ráðherra sem fer með málefni iðnaðar og nýsköpunar tilnefna hvor sinn fulltrúa en ráðherra skipar einn án tilnefningar og skal hann vera formaður. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Í 3. mgr. kemur fram að nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku geti aflað álits sérfróðra aðila um hvort skilyrði 5. gr. séu uppfyllt. Sem dæmi má nefna að nefndin getur aflað álits skattfyrivalda, sérfræðinga innan Stjórnarráðs Íslands eða annarra aðila á því hvort umsækjandi uppfylli skilyrði 5. gr. laganna.

Í 4. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilt að fela þar til bærum aðila umsýslu samkvæmt lögum þessum. Í því felst að ráðherra er heimilt að semja við eða fela þar til bærum aðila umsýslu samkvæmt lögum þessum að hluta eða öllu leyti.

Um kæruleiðir vegna ákvörðunar nefndarinnar vísast til 9. gr. frumvarpsins.

Um 5. gr.

Í greininni eru talin upp þau skilyrði sem bók þarf að uppfylla til að útgefandi geti fengið endurgreiddan hluta af þeim kostnaði sem féll til við útgáfuna. Skilyrðin eru ófrávíkjanleg.

Í a-lið er gert að skilyrði að útgáfa sé á íslensku. Skilyrðið lýtur að verndun og stuðningi við íslenska tungu en með því er útgáfunni ætlað að stuðla að verndun íslenskrar tungu, eflingu læsis og styrkingu á þeim menningararfi Íslendinga sem birtist á bók. Verður að hafa þann tilgang skilyrðisins í huga við skýringu þess. Það er því grundvallarskilyrði að íslenskur texti sé í viðkomandi bók. Sem dæmi má nefna að íslenskar skáldsögur og fræðibækur á íslensku myndu falla hérna undir. Þá myndu til að mynda ljósmyndabækur og bækur um dýra- og lífríki Íslands eða annarra landa falla hér undir ef íslenskur texti er til staðar í viðkomandi bók. Bók sem hefur að geyma erlendan og íslenskan texta (tví- eða fleirtyngd bók) uppfyllir hins vegar ekki skilyrðið nema a.m.k. helmingur heildartexta bókarinnar sé á íslensku. Skilyrðið telst þó uppfyllt ef íslenskur og erlendur texti er jafngildur í bók, þ.e. ef sami texti er á tveimur eða fleiri tungumálum, þ.m.t. íslensku. Þetta á t.d. við um ýmsar landkynningarbækur með sama texta á mörgum tungumálum. Ekki nægir t.d. að aðeins formáli slíkrar bókar sé á íslensku ef hún er að öðru leyti á erlendu máli.

Í b-lið er gerð sú krafa að umsækjandi sé skráður sem virðisaukaskattsskyldur aðili skv. 5. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með atvinnugreinarnúmer 58.11.0 sem bókaútgáfa samkvæmt atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands. Þar sem um atvinnurekstur er að ræða sem er virðisaukaskattsskyldur verður að telja þetta eðlilegt skilyrði. Þannig þarf starfsemi umsækjanda í eðli sínu að skapa virðisauka. Þá er gert að skilyrði að erlendir aðilar með starfsstöð innan EES-svæðisins, í EFTA-ríki eða í Færeyjum sýni fram á sambærilega skráningu á virðisaukaskattsskrá í sínu heimaríki og að um sé að ræða skráða bókaútgáfu erlendis samkvæmt opinberri skráningu. Erlendur aðili skal sýna fram á með staðfestu vottorði frá opinberum aðilum að skilyrði þetta sé uppfyllt.

Þá er í c-lið tekið fram að heildarkostnaður skattskylds umsækjanda skuli nema a.m.k. 1.000.000 kr. vegna útgáfu þeirrar bókar sem um ræðir. Nauðsynlegt er að fjárhæðarmörk séu sett til að koma í veg fyrir að kostnaður við afgreiðslu umsóknar nemi hærri fjárhæð en sú endurgreiðsla sem farið er fram á hverju sinni.

Íd-lið er gert að skilyrði að umsækjandi færi bókhald vegna þess kostnaðar sem beiðni um endurgreiðslu byggist á í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga. Þá skal sundurliðað verkbókhald liggja fyrir um endurgreiðsluhæfan kostnað þeirrar bókar sem umsókn byggst á. Umsækjandi skal þannig aðgreina með skýrum hætti í verkbókhaldi sínu þá kostnaðarþætti sem tilheyra útgáfu þeirrar bókar sem um ræðir. Þá skulu sölureikningar þeir sem lagðir eru fram til grundvallar endurgreiðsluhæfum kostnaði, sbr. 6. gr., fullnægja skilyrðum II. kafla, sbr. 15. gr., reglugerðar nr. 50/1993, um bókhald og tekjuskráningu virðisb aukaskattsskyldra aðila. Uppgjöri vegna útgáfu hvernar bókar skal þannig haldið sérstaklega aðgreindu frá öðrum rekstrarliðum bókaútgefanda þannig að ávallt sé unnt að greina þann kostnað sem tilheyrir útgáfu hvernar bókar fyrir sig. Ef bókaútgefandi er erlendur aðili innan EES-svæðisins, í EFTA-ríki eða í Færeyjum skal hann sýna fram á að sambærileg skilyrði séu uppfyllt með staðfestu vottorði frá opinberum aðilum í sínu heimaríki.

Í e-lið er gert að skilyrði að útgefandi eigi ekki útistandandi vangreidda skatta eða gjöld til ríkis eða sveitarfélaga eða aðrar vangoldnar opinberar kröfur. Gerð er krafa um að sýnt sé fram á slíkt með staðfestu afriti ríkisskattstjóra eða innheimtumanna á stöðu umsækjanda gagnvart ríkissjóði þegar beiðni er send til nefndar um stuðning við útgáfu bóka á íslensku.

Í 2. mgr. er tekið fram að kostnaður vegna útgáfu bókar sem fyrst og fremst er gefin út til kynningar á tiltekinni vöru eða þjónustu sé ekki endurgreiðsluhæfur samkvæmt lögum þessum. Sambærilegt ákvæði er að finna í lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Af þessu leiðir að bækur sem gefnar eru fyrst og fremst út í auglýsingaskyni fyrir tiltekna vöru eða þjónustu skulu ekki falla undir frumvarp þetta. Sem dæmi má nefna að útgáfa ferðaskrifstofu á bók til kynningar á tiltekinni þjónustu, svo sem á pakkaferðum, fellur ekki hér undir. Sama gildir um útgáfu bókar til kynningar á tiltekinni vöru, t.d. ef bifreiðaumboð gefur út bók til kynningar á tiltekinni bifreið o.fl.

Um 6. gr.

Í greininni er fjallað um endurgreiðsluhæfan kostnað samkvæmt frumvarpi þessu. Lagt er til að einungis verði heimilt að reikna endurgreiðslufjárhæðina af ákveðnum skilgreindum kostnaðarliðum sem sannanlega falla undir ákvæðið. Það er almennt skilyrði að um sé að ræða útgjöld sem yrðu talin frádráttarbær rekstrarkostnaður samkvæmt lögum um tekjuskatt. Hliðstætt skilyrði kemur fram í lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndas gerðar á Íslandi.

Í a-lið ákvæðisins er lagt til að beinn launakostnaður bókaútgefanda falli undir endurf greiðsluhæfan kostnað. Hugtakið launakostnaður tekur hvort tveggja til launa og launatengdra gjalda. Um er að ræða heildarlaun bókaútgefanda sem gjaldfærð eru vegna útgáfu tiltekinna bókar. Bókaútgefanda ber þannig að halda utan um launakostnað og skráða tíma launamanns við útgáfu bókar í verkbókhaldi sínu. Undir beinan launakostnað falla t.d. laun fyrir vinnu við lestur handrits sem útgáfufyrirtækið fær frá höfund, enda verði af útgáfunni, ritstjórn handrits, þ.e. vinnu sem fram fer áður en handrit er sent í prentsmiðju eða gefið út með öðrum hætti, prófarkalestur og samskipti við prentsmiðju eða aðra framleiðsluaðila, ljósmyndir, uppsetningu og hönnun, myndskreytingar, hljóðupptök, stafræna vinnslu o.fl. Af því leiðir jafnframt að vinna á hugmyndastigi útgáfu fellur ekki undir endurgreiðsluhæfan launakostnað ef ekki verður af útgáfu. Þá fellur vinna við að ná samningi við höfund og önnur samskipti við höfund eða erlenda rétthafa áður en útgáfa er komin á framleiðslustig eða eftir að bók er gefin út ekki heldur undir beinan launakostnað. Það sama á við um vinnu við auglýsinga- eða kynningarmál en slík vinna skal ekki teljast til beins launakostnaðar samkvæmt staflíðnum. Auglýsinga- og kynningarkostnaður fellur undir f-lið ákvæðisins en vinna við þessa liði fellur

á hinn bóginn ekki undir framleiðslu eftir orðsins hljóðan. Með sama hætti skal vinna við almenna stjórnun bókaútgefanda og vinna við dreifingu og sölu ekki falla undir beinan launakostnað vegna útgáfu bókar.

Á sama hátt og í a-lið er í b-lið ákvæðisins lagt til að beinn kostnaður bókaútgefanda vegna verktaka við vinnslu tiltekinnar bókar falli undir ákvæðið. Um er að ræða aðkeypta þjónustu frá verktökum sem tengist með beinum hætti útgáfu bókar. Sem dæmi má nefna að aðkeypt vinna við þá verkþætti sem gjaldgengir eru undir a-lið falla hér undir. Þannig er ekki gerður greinarmunur á því hvort slíkir verkþættir séu unnir af launþegum hjá bókaútgefanda eða um aðkeypta þjónustu er að ræða í formi verktakavinnu.

Lagt er til í c-lið að þóknun til höfundar sem bókaútgefandi greiðir vegna útgáfu bókar skuli falla undir endurgreiðsluhæfan kostnað samkvæmt ákvæði þessu. Um er að ræða þóknun bókaútgefanda til höfundar sem fellur til vegna útgáfu bókar fram að móttökudegi umsóknar um endurgreiðslu kostnaðar samkvæmt lögum þessum. Leggja skal fram afrit af samningi milli bókaútgefanda og höfundar til stuðnings kostnaði ásamt greiðslustaðfestingu á greiddum höfundarlaunum til höfundar.

Í d-lið er prentkostnaður tilgreindur sem kostnaður sem er endurgreiðsluhæfur samkvæmt frumvarpi þessu sem og hliðstæður kostnaður. Hér er átt við allan þann kostnað sem fellur til vegna prentunar þeirrar bókar sem umsókn byggist á. Með hliðstæðum kostnaði er átt við kostnað sem fallið getur til vegna útgáfu bóka á öðru formi en prentuðu, til að mynda útgáfu rafbóka eða hljóðbóka á áþreifanlegum eða rafrænum miðli. Sem dæmi má nefna að kostnaður vegna útgáfu rafbókar, svo sem vegna hugbúnaðar og forritunar við gerð rafbókar og annar sambærilegur kostnaður sem tengist með beinum hætti útgáfu þeirrar bókar sem umsókn byggist á, skal teljast til hliðstæðs kostnaðar samkvæmt þessum lið.

Í e-lið er lagt til að þýðingarkostnaður og prófarkalestur falli undir ákvæðið.

Þá er lagt til í f-lið að auglýsinga- og kynningarkostnaður falli undir endurgreiðsluhæfan kostnað. Um er að ræða beinan auglýsinga- og kynningarkostnað sem fellur til eftir útgáfu bókar. Sá kostnaður þarf þó að falla til innan fjögurra mánaða frá útgáfudegi bókarinnar.

Um g-lið vísast til 7. gr. frumvarpsins og skýringa við sömu grein.

Óbeinn kostnaður bókaútgefanda, til að mynda almennur rekstrarkostnaður fasteigna, leigukostnaður, fjármagnskostnaður og annar rekstrarkostnaður, sem ekki verður tengdur hlutaðeigandi bók með beinum hætti, fellur ekki undir frumvarp þetta og telst ekki endurþ greiðsluhæfur kostnaður samkvæmt ákvæði þessu. Þá telst frádráttarbær virðisaukaskattur, innskattur, sbr. 3. mgr. 15. gr. 16. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, ekki til útgáfui kostnaðar samkvæmt frumvarpi þessu. Strangt mat skal vera á því hvort kostnaður telst endur greiðsluhæfur samkvæmt þessari grein.

Efþörf krefur mun ráðherra setja nánari reglur um endurgreiðsluhæfan kostnað samkvæmt ákvæði þessu.

Um 7. gr.

Þekkt er að bókaútgefendur gefi bækur sínar út sjálfir. Í þeim tilfellum á ekki við sá kostnaðarliður sem um ræðir í c-lið 6. gr. Þess í stað er útgefanda heimilt að reikna sér laun sem samsvara mánaðarlaunum listamanna, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um listamannalaun, nr. 57/2009, þar sem segir að starfslaun skuli nema 266.737 kr. á mánuði á verðlagi fjárlaga 2009. Starfslaun eru veitt listamanni sem telst sjálfstætt starfandi í listgrein sinni. Fjárhæð starfsí launa skal koma til endurskoðunar við afgreiðslu fjárlaga ár hvert með tilliti til þróunar launa, verðlags og efnahagsmála. Nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku metur það launas tímabil sem liggur til grundvallar þessum kostnaðarlið.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að hlutfall endurgreiðslu skuli vera 25% af þeim kostnaði sem fellur til við útgáfu bókar og telst endurgreiðsluhæfur samkvæmt skilyrðum 6. gr.

Í 2. mgr. kemur fram að ef nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku telur umsókn uppfylla skilyrði fyrir stuðningi skal hún veita umsækjanda samþykki fyrir endurgreiðslu með ákveðinni fjárhæð. Fjárhæðin getur verið lægri en samkvæmt umsókn ef nefndin fellst ekki á alla kostnaðarliði. Teljist skilyrði ekki uppfyllt skal umsókn hafnað.

Sú meginregla kemur fram í 3. mgr. að berist beiðni eftir að níu mánuðir eru liðnir frá útgáfu bókar skuli vísa henni frá. Dagsetningu lokafrests skal reikna út frá þeim degi þegar bók var samþykkt í alþjóðlega bóknúmerakerfið, sbr. umfjöllun um 3. gr. Sú undantekning skal þó vera frá þeirri meginreglu að ef umsækjandi færir gildar ástæður fyrir töfunum geti nefndin þó tekið umsókn hans til afgreiðslu. Nefndin metur það í hverju tilviki fyrir sig hvað telja skuli gildar ástæður í þessu sambandi en um strangt mat er að ræða samkvæmt þessari málsgrein.

Í 4. mgr. ákvæðisins kemur fram að fyrirsvarsmaður umsækjanda skuli staðfesta að kostnaðaruppgjör sé í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða. Ef sótt er um endurgreiðslu fyrir hærri fjárhæð en 12 millj. kr. skuli kostnaðaruppgjör skv. d-lið 1. mgr. 5. gr. jafnframt vera staðfest af endurskoðanda, skoðunarmanni umsækjanda eða viðurkenndum bókara. Talið er að slíkt skilyrði sé nauðsynlegt ef krafa er gerð um endurgreiðslu fyrir fjárhæð umfram þessi mörk.

Þá segir í 5. mgr. að í því skyni að sannreyna kostnaðaruppgjör skv. d-lið 1. mgr. 5. gr. eða annan framlagðan kostnað umsækjanda geti nefndin óskað eftir viðeigandi upplýsingum frá umsækjanda, til að mynda virðisaukaskattsskýrslum sem og bókhaldi hans.

Fram kemur í 6. mgr. að sé kostnaðaruppgjör og/eða fylgigögn þess ófullnægjandi skuli nefndin veita umsækjanda frest til að skila inn fullnægjandi gögnum. Berist nefndinni ekki fullnægjandi gögn að loknum veittum fresti eða bendi gögn málsins til þess að kostnaðarn uppgjör sé ekki í samræmi við ákvæði laga þessara skuli hún hafna beiðni um endurgreiðslu.

Um 9. gr.

Í greininni er fjallað um kæruleiðir vegna ákvarðana nefndar um stuðning við útgáfu bóka á íslensku. Lagt er til að ákvörðun nefndar um stuðning við útgáfu bóka á íslensku skv. 4. og 8. gr. verði kæránleg til ráðuneytisins. Er það í samræmi við 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga.

Þá er lagt til að ákvarðanir nefndarinnar er varða mat á því hvað teljist vera endurgreiðslua hæfur kostnaður skv. 6. gr. frumvarpsins, þ.e. ákvarðanir um fjárhæð endurgreiðslu, svo og hvort fullnægjandi gögn liggja til grundvallar kostnaði, sbr. 5. og 6. mgr. 8. gr., verði kærán legar til yfirsattanefndar. Þar er til staðar sérfræðipækking til að útkljá slík ágreiningsmál.

Kærufrestur skv. 1. og 2. mgr. skal vera 30 dagar. Sá tími er í samræmi við þann kærufrest sem fram kemur í lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

Um 10. gr.

Í greininni er tekið á því hvernig fara skuli með aðrar styrkveitingar frá ríkinu, sveitari félögum og öðrum opinberum aðilum, jafnt innlendum sem erlendum, vegna útgáfu sömu bókar. Er þetta gert til þess að koma í veg fyrir að hið opinbera styrki útgáfu sömu bókar tvisvar. Ekki eru fráðregnir styrkir frá einkasjóðum eða einkaaðilum. Þá er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að samanlagðir aðrir styrkir frá opinberum aðilum og heildarfjárhæð styrks í

formi endurgreiðslu skv. 8. gr. fari aldrei yfir 50% af endurgreiðsluhæfum kostnaði sömu bókar, sbr. 6. gr. frumvarpsins.

Um 11. gr.

Í greininni kemur fram að ráðherra setji nánari reglur um framkvæmd laganna. Gerð er tillaga um að ráðherra sé heimilt að setja reglur um frestun á endurgreiðslu kostnaðar sem kann að vera umfram fjárveitingar. Þá er gert ráð fyrir að ítarlegri reglur um umsóknarferlið verði settar í reglugerð, m.a. reglur um skilyrði fyrir endurgreiðslu, þar á meðal eftir atvikum um nánari skilgreiningu á hugtökum og endurgreiðsluhæfum kostnaði, aðgreiningu bókhalds og afgreiðslu umsókna ásamt nánari útfærslu á hvaða gögnum skuli skilað með umsókninni.

Um 12. gr.

Lagt er til að lögin taki gildi 1. janúar 2019. Sú tímasetning miðar að því að búið verði að undirbúa framkvæmd laganna, svo sem með setningu reglugerðar, sbr. 11. gr. frumvarpsins, og finna þeim stað innan útgjaldaramma þessa málaflokks ráðherra menningarmála í fimm ára fjármálaáætlun sem og í fjárlögum. Þá er einnig lagt til að lögin komi til endurskoðunar fyrir 31. desember 2023. Tímabilið fram að endurskoðun laganna er í samræmi við ríkisstyrkjaa reglur EES-samningsins en þær gera ráð fyrir að metið verði hvort markmiðum með lagasetnr ingunni hafi verið náð og hvort þörf sé fyrir áframhaldandi stuðningi og þá í hvaða formi.

Þá skal ráðherra láta gera úttekt á árangri stuðningsins við útgáfu bóka á íslensku fyrir lok árs 2022. Í árangursmatinu verður skoðað hvort stuðningskerfið hafi náð fram því markmiði að efla útgáfu bóka og lækka verð bóka til neytenda og stuðla þannig að því að verndaíslenska tungu og bæta læsi á íslensku. Í því sambandi skal m.a. skoða hvaða áhrif stuðningskerfið hefur haft á framboð bóka eftir miðlum, markhópum og fleiri þáttum. Jafnframt verði þá tekið mið af þróun tækni-, rekstrar- og samkeppnisumhverfis bókaútfefenda og annarra atriða sem eiga þátt í núverandi rekstrarvanda bókaútfefenda og skoðuð voru í starfshópi sem undirbjó þetta frumvarp, sbr. inngangskafla þessarar greinargerðar. Ríkisstyrkjareglur EES-samningss ins, ákvæði 1. gr. laga um opinber fjármál um skilvirka og hagkvæma opinbera fjárstjórn og úttekt ráðherra á árangri stuðningsins verða grundvöllur endurskoðunar laganna fyrir lok ársins 2023.