



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009. Frumvarpið er nr. 18 á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar á 157. löggjafarþingi.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	30. september 2025.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Í lögum um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 140/2024, sem samþykkt voru fyrir áramót 2024/2025, kom fram að stefnt skyldi að endurskoðun laganna fyrir 1. janúar 2027. Á vormánuðum 2025 var skipaður starfshópur til að vinna að endurskoðun laganna frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytinu. Markmið endurskoðunarinnar er að áfram verði stutt við vöxt hugverkaiðnaðar, nýsköpunar og tækni í samræmi við stjórnarsáttmála og að stuðningur við nýsköpunarfyrirtæki stuðli með markvissum hætti að efnahagslegum ávinningi fyrir íslenskt samfélag.

Útgjöld vegna skattfrádráttar samkvæmt lögum nr. 152/2009, námu um 5,2 ma.kr. árið 2020 en um 16,6 ma.kr. árið 2024. Í skýrslu OECD um íslenskt efnahagslíf sem kom út haustið 2023 var vísað til þess að skattahvatar samkvæmt lögum nr. 152/2009, hafi haft jákvæð áhrif á fyrirtæki sem féllu undir lögin, sér í lagi lítil og meðalstór, en auk þess var bent á ýmsa vankanta s.s. vegna skorts á eftirliti og gagnasöfnun. Svipuð sjónarmið koma fram í nýlegu álitni sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS). Þar kemur m.a. fram að skattahvatar samkvæmt lögum hafi stutt við vöxt nýsköpunarfyrirtækja en að mikilvægt sé að skýra betur skilyrðin og hvaða kostnaður falli undir rannsóknir og þróun ásamt því að koma á vörnum gegn misnotkun á kerfinu. Vinnu við endurskoðunina er skipt í tvo áfanga. Í þessum áfanga er áhersla lögð á að bæta laga- og regluverk um framkvæmd, umgjörð og skilyrði stuðningsins. Í seinni áfanganum verður sjónum beint að stefnumótun með hliðsjón af umfangi kerfisins og samspil við önnur stuðningskerfi ríkisins á sviði rannsókna og þróunar. Gert er ráð fyrir að frumvarp þess efnis verði lagt fram á haustþingi 2026.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Þörf fyrir heildarendurskoðun laganna byggist m.a. á þörf á að einfalda og skýra ýmis skilyrði laganna og bregðast við því aukna umfangi sem orðið hefur í stuðningskerfinu. Vísbendingar eru um að kerfið þurfi að vera markvissara, bæði til þess að hraða afgreiðslu mála og stuðla að því að stuðningi sé beint þangað sem hann nýtist best. Því er tímabært að endurskoða kerfið með hliðsjón af markmiðum.

Vinna við endurskoðun verður áfangaskipt. Þörf er á að skýra og skerpa á skilyrðum um framkvæmd til að auðvelda umsóknarferli og yfirferð og þykir rétt að fara strax í þær breytingar til að þær gildi um umsóknir næsta árs.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Um er að ræða lög frá 2009, sem tóku gildi 1. janúar 2010. Fyrir liggur, sbr. ábendingar frá OECD sem og AGS að huga þarf betur að eftirliti og gagnaöflun auk þess sem skýra þarf betur

skilyrði fyrir umsókn sem og hvaða kostnaður geti talist til frádráttarbærs kostnaðar vegna rannsóknar- og þróunarverkefna. Komið hafa upp álitamál varðandi túlkun gildandi laga. Því er talið nauðsynlegt að skýra skilyrði sem að öðrum kosti geta ýtt undir mismunandi túlkun á lögum annars vegar og framkvæmd hins vegar. Þá þarf að styrkja heimildir umsjónaraðila vegna framkvæmdar. Taka má fram að á árinu 2024 var lögum nr. 152/2009, um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, breytt með það að meginmarkmiði að auka skýrleika hvað varðar eiganda verkefni og tengda aðila, auk þess sem skerpt var á hæfisskilyrðum. Jafnframt voru gerðar breytingar til að bæta eftirlit og upplýsingaöflun í samræmi við eftirlitshlutverk Rannís, ríkisskattstjóra sem og endurskoðenda/skoðunarmanna um réttmæti upplýsinga og verkþókhalds verkefna.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Gerð er grein fyrir stefnu stjórnvalda í málaflokknum (07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar) í fjármálaáætlun 2026-2030. Þar kemur fram að áfram verði stutt við vöxt hugverkaiðnaðar, nýsköpunar og tækni, og að vísindi, tækniþróun og nýsköpun verði helstu drifkraftar sterks samfélags og samkeppnishæfs hagkerfis sem sé í fremstu röð í alþjóðlegum samanburði. Horft verði til þess að styrkja stuðningskerfi rannsókna og nýsköpunar um allt land, ásamt því að efla alþjóðlegt samstarf.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmiðið sem stefnt er að með lagasetningunni er markviss stuðningur við nýsköpunarfyrirtæki. Horft verður til tillagna OECD og AGS. Þá er markmiðið að skýra og skerpa á ákvæðum, s.s. að því er varðar hvaða kostnaður teljist sannanlega rannsóknar- og þróunarkostnaður, eignarhald (innlent/erlent) sem og eignarhald hugverkaréttinda. Horft verður til sjónarmiða um viðskipti milli tengdra aðila og reglna/skilgreininga að því er varðar félög í fjárhagsvanda. Þá verður horft til EES réttar um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki (GBER undanþágureglugerðin). Endurskoðun laganna verður áfangaskipt og verður í þessum áfanga unnið að bættri lagaumgjörð um framkvæmd, umgjörð og skilyrði stuðningsins.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Stuðningskerfi rannsóknar og þróunar hefur vaxið umtalsvert sem hefur valdið töfum á afgreiðslu umsókna. Verði ekkert aðhafst kann að skapast sú hættu að kerfið verði hvort tveggja óskilvirkt og ósjálfbært.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Samhliða endurskoðun laganna er verið að bæta framkvæmd og eftirlit. Stefnt hefur verið að auknu upplýsingaflæði á milli Rannís og Skattsins. Ljóst er að auk þess þarf lagasetningu til breytingar á lögum nr. 152/2009 og reglugerð nr. 758/2011 um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Endurskoðun á gildandi lögum eða ný lög.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Meginefni frumvarpsins felur í sér ýmsar nauðsynlegar breytingar á umgjörð um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Í frumvarpinu verður ekki gert ráð fyrir breytingu á öðrum lögum né niðurfellingu laga.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Um innlenda löggjöf er að ræða sem tekur jafnframt mið af EES-samningnum. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Já, reglugerð (ESB) um almenna hópundanþágu, nr. 651/2014 (GBER). Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Horfa þarf til laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 að því er varðar ríkisstuðning.
F. Samráð
Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Lögaðilar sem stunda rannsóknir og þróun. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytið. Samráð sem þegar hefur farið fram. Hópurinn hefur hitt fulltrúa Samtaka iðnaðarins, Framvís, Samtök sprotafyrirtækja og Hugverkaráð SI. Þá stendur yfir samráð við Rannís og Skattinn. Fyrirhugað samráð. Fyrirhugað er frekara samráð við hagsmunaaðila ásamt því að frumvarpið verði sent í samráðsgátt stjórnvalda.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Gert er ráð fyrir að ekki verði um aukin útgjöld fyrir ríkissjóð að ræða en hluti breytinganna gæti hægt á útgjaldavexti og leitt til þess að stuðningur verði markvissari. Mat á áhrifum stendur yfir og verður birt með endanlegu frumvarpi.
H. Næstu skref, innleiðing
Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Unnið er að frumvarpinu samkvæmt verkefnisáætlun sem hópurinn hefur sett sér. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Verði frumvarpið að lögum munu áhrifin koma fram í umsóknum næsta árs og því ættu umsóknaraðilar að vera meðvitaðir um breytingarnar. Skatturinn og Rannís þurfa að undirbúa sín kerfi í kjölfar breytinga á lögunum en ekki er gert ráð fyrir að langan tíma þurfi til undirbúnings/aðlögunar nýrrar löggjafar. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Gott samráð, skýr skilyrði og aðgengi að gögnum fyrir þennan áfanga breytinganna. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Helstu mælikvarðar á árangur og útkomu breytinga sem gerðar eru á ákvæðum laganna í þessum áfanga eru upplýsingar frá ríkisaðilum og greiningarvinna þeirra gagna í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Já.
I. Annað

J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.