

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009 (framkvæmd).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Við 2. mgr. 2. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Við mat á fjárhagsvanda skv. 1. málsl. skal taka tillit til fjárhagsstöðu fyrirtækis sem er með meirihlutaeignarhald eða stjórnunarleg yfirráð í nýsköpunarfyrirtækinu, sé slíkt fyrirtæki til staðar.

2. gr.

6. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

Við 7. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Samningur milli aðila um samstarfs-verkefni skal liggja til grundvallar og skilað samhliða umsókn.

4. gr.

Í stað orðsins „tveggja“ í 3. mgr. 8. gr. laganna kemur: þriggja

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „tveggja“ í 3. málsl. kemur: þriggja
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. getur verkefni þar sem árlegur kostnaður er ekki umfram 125 millj. kr. fengið staðfestingu sem gildir í tvö ár. Með umsókn skal fylgja verk- og kostnaðaráætlun, sbr. 2. mgr. 4. gr., fyrir bæði árin. Skilyrði er að um lítið fyrirtæki sé að ræða, sbr. 1. tölul. 3. gr. Fyrirtæki sem fá slíka heimild skulu að loknu fyrra ári skila framvinduskýrslu á því formi sem Rannís óskar.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Orðin „þar af skal heimilt að telja til þeirrar fjárhæðar allt að 20 hundraðshluta vegna aðkeyptrar rannsóknar- og/eða þróunarvinnu skv. 6. gr.“ í 2. málsl. 1. mgr. falla brott.
- b. 5. mgr. orðast svo:

Kostnaður við aðkeypta þjónustu í formi rannsóknar- eða þróunarvinnu er aðeins styrkhæfur þegar þjónustan er hluti af staðfestu rannsóknar- og/eða þróunarverkefni og keypt af ótengdum fyrirtækjum, háskólum eða stofnunum á Evrópska efnahagssvæðinu

eða í ríkjum sem Ísland hefur gert tvísköttunar- eða upplýsingaskiptasamning við. Styrkhæfur kostnaður hvers verkefnis samkvæmt þessari málsgrein getur hæst numið 80% af styrkhæfum kostnaði þess. Heildar styrkhæfur kostnaður nýsköpunarfyrirtækis samkvæmt þessari málsgrein getur aldrei verið umfram 20% af hámarkskostnaði skv. 1. mgr.

7. gr.

Við 1. mgr. 16. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Í reglugerð skal ráðherra enn fremur mæla nánar fyrir um mat á sérfræðimenntun, þjálfun eða reynslu starfsmanns.

8. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2026.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Með því eru lagðar til breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki einkum með það að markmiði að skýra framkvæmd laganna og auka skilvirkni. Útgjöld ríkissjóðs hafa vaxið hratt á síðustu árum vegna stuðnings á grundvelli laganna og ljóst var að vöxturinn gat ekki haldið áfram á sama hraða. Ástæða þótti til að rýna í útgjaldaaukninguna og meta skilvirkni stuðningsins og eftirlits með honum. Hefur sú vinna staðið yfir undanfarna mánuði og voru m.a. samþykktar breytingar á lögunum í lok síðasta árs með lögum nr. 140/2024 sem flestar tengdust skilvirkari framkvæmd, virkara eftirliti og varnaðaráhrifum með tilkomu viðurlaga. Samhliða voru gerðar breytingar á reglugerð nr. 758/2011, um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, í sama tilgangi. Í framhaldinu var á árinu 2025 skipaður starfshópur um heildarendurskoðun laganna undir forystu fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Vinnu hópsins er skipt í tvo áfanga, þeim fyrri er ætlað að bæta regluverk um framkvæmd, umgjörð og skilyrði stuðnings við nýsköpunarfyrirtæki. Samhliða þeirri vinnu er stefnt að því að bæta verklag við yfirferð umsókna og tryggja eftirlit þannig að stuðningurinn fari til þeirra sem uppfylla skilyrði laganna. Síðari áfanganum er ætlað að leggja til stuðningskerfi til næstu ára sem tekur mið af mismunandi þörfum íslenskra nýsköpunarfyrirtækja og tryggir fyrirsjáanleika og skilvirkni samhliða því að sporna gegn misnotkun kerfisins. Gert er ráð fyrir að frumvarp að nýjum heildarlögum þess efnis verði lagt fram á haustþingi 2026.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpið er fyrri hluti af tveim í heildarendurskoðun á því stuðningskerfi sem lög um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki mæla fyrir um. Frumvarpinu er fyrst og fremst ætlað að skýra framkvæmd laganna og auka skilvirkni. Vegna þess hversu hratt útgjöld vegna stuðnings við nýsköpunarfyrirtæki hafa aukist var brugðist við með lagabreytingu í lok ársins 2024 ásamt því að ákveðið var að ráðast í heildarendurskoðun á lögunum fyrir árslok 2026. Breytingunum er m.a. ætlað að tryggja að stuðningurinn fari fyrst og fremst til þeirra fyrirtækja sem stunda raunverulega nýsköpun til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Útlit er fyrir að á árinu 2025 muni stuðningurinn dragast saman milli ára, sem hefur ekki gerst frá því að stuðningskerfið var sett á laggirnar árið 2010. Frumvarp þetta er því minna í sniðum en boðað var í áformum um lagasetningu sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda. Ákveðið var að biða með

nokkrar breytingar sem til stóð að gera og þær skoðaðar samhliða vinnu við seinni áfangann þegar heildstæðari mynd af framtíðarfyrirkomulagi stuðningskerfisins liggur fyrir.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins er í fyrsta lagi að lagt er til að við mat á því hvort fjárhagsvandi sé til staðar skuli horfa jafnt til fjárhagsstöðu nýsköpunarfyrirtækis og móðurfélags þess, ef það er til staðar. Er þessi breyting í samræmi við túlkun Evrópudómstólsins í málum er varða ríkisaðstoð og byggist á regluverki sem innleitt hefur verið hér á landi með EES-samningnum og viðaukum við hann. Í öðru lagi er lagt til að í lögunum komi fram hámarkshlutfall þess kostnaðar sem fyrirtæki getur talið fram sem styrkhæfan í tengslum við hvert verkefni og er tilkominn vegna aðkeyptrar vinnu. Er lagt til að hlutfallið sé 80% af árlegum styrkhæfum kostnaði hvers verkefnis. Í þriðja lagi er lagt til að gildistími staðfestingar á verkefni verði tvö ár í stað eins í þeim tilvikum þegar árlegur kostnaður verkefnis er ekki umfram 125 millj. kr. Á þetta aðeins við ef fyrirtæki telst lítið skv. 3. gr. laganna en matið byggist á stærð þess fyrirtækis sem er eigandi verkefnis sem og tengdra fyrirtækja og hlutdeildarfyrirtækja.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið er ekki talið fela í sér álitaefti sem kallar á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá. Þá er frumvarpið talið í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar en þar kemur aðallega til skoðunar bann við ríkisaðstoð, sbr. 61. gr. samningsins um Evrópska efnahags-svæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993.

5. Samráð.

Samstarf hefur verið milli ráðuneyta og við Rannís og Skattinn. Þá hefur starfshópur um heildarendurskoðun laganna hitt ýmsa hagsmunaaðila á undanföllum vikum og mánuðum þar sem rætt hefur verið um stuðningskerfið í heild sinni. Áform um lagasetningu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 30. september 2025 (mál nr. S-189/2025) og frestur umsagnaraðila var til 13. október. Bárust umsagnir frá þremur aðilum, Háskóla Íslands, Samtökum iðnaðarins og Orku náttúrunnar ohf. Umsagnirnar snérust að mestu um áherslur sem taka þurfi tillit til við heildarendurskoðun laganna.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda hinn 28. október 2025 (mál nr. S-218/2025). Frestur til athugasemda var til 5. nóvember og var fresturinn framlengdur til 10. sama mánaðar. Umsagnir bárust frá 12 aðilum: Samtökum frumkvöðla og hugvitsmanna, Framvís – Samtökum vísifjárfesta, Rannsóknarráði Háskólans í Reykjavík, Spesía Invest ehf., Frumtaki Ventures ehf., vísindanefnd Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands, KPMG Law ehf., Iðunni framtakssjóði slhf., Viðskiptaráði Íslands, Sæbýli hf. og Félagi prófessora við ríkisháskóla. Meðal þess sem gerðar voru athugasemdir við var orðalag breytingar á afgreiðslutími umsókna sem talið var veita Rannís meira svigrúm til þess að víkja frá lögbundnum frestum. Þá voru skilyrði þess að fá heimild til tveggja ára staðfestingar verkefnis talin of þröng og jafnframt var skilgreining á „fyrirtæki í fjárhagsvanda“ talin þurfa endurskoðun. Að lokum var talin þörf á undantekningu frá því skilyrði að hámark væri á aðkeyptri þjónustu sem samkvæmt frumvarpinu miðast við 80% af styrkhæfum kostnaði hvers verkefnis. Tekið hefur verið tekið tillit til umsagna er varða afgreiðslutíma Rannís og hann ákveðinn þrír mánuðir. Orðalagið „að jafnaði“ eins og það birtist í frumvarpsdrögum í samráðsgátt stjórnvalda hefur jafnframt verið fellt brott. Þá hefur enn fremur verið tekið tillit til umsagna er varða skilyrði þess að verkefni fái tveggja ára staðfestingu Rannís en í frumvarpinu er ekki lengur gerð krafa um að nýsköpunarfyrirtæki stundi „eingöngu“ rannsóknar-

og/eða þróunarstarfsemi. Samhliða var tekið út það skilyrði að fyrirtæki mætti ekki vera hluti af samstæðu sem stundar starfsemi á sama eða sambærilegu sviði en á móti var bætt við skilyrði að um lítið fyrirtæki sé að ræða eins og það er skilgreint í 3. gr. laganna.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpinu er ætlað að einfalda og skýra framkvæmd og auka skilvirkni. Með því er vonast til að stuðningur við nýsköpunarfyrirtæki verði markvissari og í samræmi við markmið laganna. Ekki er um að ræða stórar efnisbreytingar og því má ætla að fjárhagsáhrifin verði minni háttar enda er frumvarpinu ekki ætlað að hrófla við núverandi framkvæmd umfram það sem breytingarnar snúa beint að. Breyting í b-lið 6. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til hámarkshlutfall styrkhæfs kostnaðar vegna aðkeyptar þjónustu verði 80% af kostnaði hvers verkefnis mun hafa einhver áhrif til lækkunar á þeim kostnaði sem telst styrkhæfur. Mögulega gæti lækkunin verið um 20 til 70 millj. kr. sem hefði áhrif á 4–8 verkefni árlega. Þá er frumvarpinu ætlað að liðka fyrir og auðvelda umsóknarferli lítilla fyrirtækja þar sem árlegur kostnaður verkefna er ekki umfram 125 millj. kr. á ári. Talið er að breytingin hafi áhrif á um 130–150 fyrirtæki árlega ásamt því að flýta fyrir yfirferð umsókna hjá Rannís. Frumvarpið er ekki talið fela í sér áhrif á jafnrétti kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lögð er til breyting á 2. mgr. 2. gr. laganna þar sem fjallað er um fyrirtæki í fjárhagsvanda. Við málsgreinina er bætt við málslíð þar sem fram kemur að við mat á fjárhagsvanda skuli einnig taka tillit til fjárhagsstöðu fyrirtækis sem með meirihlutaeignarhald eða stjórnunarleg yfirráð í nýsköpunarfyrirtækinu. Er hér um að ræða breytingu til samræmis við túlkun Evrópuþingsmálsins í þessum málaflokki þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að ekki skuli horfa einangrað á fjárhagsstöðu fyrirtækis sem rekið er innan tiltekins lögaðila, heldur þarf við matið einnig að taka tillit til fjárhagsstöðu annarra lögaðila ef þeir verða taldir hluti af sömu efnahaglegu einingu. Ef slíkt heildstætt mat fer ekki fram hefur dómstóllinn sagt að skilyrðið um að fyrirtæki sé ekki í fjárhagsvanda missi marks og auðvelt sé að komast hjá því.

Í reikningsskilum er alla jafna um að ræða móðurfélag þegar félag er með meirihlutaeignarhald eða stjórnunarleg yfirráð yfir öðru félagi, sem þá telst vera dótturfélag. Breytingin felur í sér að ef efnahagur nýsköpunarfyrirtækis gefur til kynna að það sé í fjárhagsvanda þá þarf svo ekki að vera ef fjárhagur móðurfélagsins er það traustur að saman uppfylli félögin skilyrðið um að vera ekki í fjárhagsvanda. Að sama skapi getur fjárhagsvandi verið til staðar ef nýsköpunarfélag er með trausta fjárhagsstöðu en móðurfélag telst í fjárhagsvanda. Samstæðureikningur móðurfélagsins ætti alla jafna að svara því hvort fjárhagsvandi sé til staðar í þessu samhengi.

Ekki er óalgengt að tap sé í rekstri nýsköpunarfyrirtækja enda eru þau oft að vinna að t.d. rannsóknum, þróun, hönnun, tilraunum og prófunum án þess að vera komin með afurð til sölu. Fer það eftir reikningsskilastöðlum hvort heimilt sé að eignfæra rannsóknar- og þróunarkostnað sem annars er gjaldfærður í gegnum rekstur. Heimild til eignfærslu getur aðeins átt við um þróunarkostnað en ekki rannsóknarkostnað, að því gefnu að tiltekin skilyrði séu uppfylltum hvort nægjanleg vissa sé til staðar um að þróunarvinnan muni leiða af sér eign sem skapi tekjur í framtíðinni fyrir fyrirtækið. Ljóst er að í mörgum tilvikum er það ekki raunin og í þeim tilvikum þegar kostnaður er gjaldfærður þarf ekki mikið til þess að félag teljist vera í fjárhagsvanda. Breytingin sem lögð er til mun í einhverjum tilvikum leysa þann vanda þegar

fjárhagsstaða móðurfélags er sterk en nýsköpunarfélag er í fjárhagsvanda sem þýðir þá að nýsköpunarfyrirtækið getur áfram sótt stuðning.

Um 2. og 6. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til í 2. og 6. gr. frumvarpsins snúa annars vegar að því að sameina á einn stað ákvæði um aðkeypta vinnu og hins vegar að mæla fyrir um hámarkshlutfall aðkeyptrar vinnu af styrkhæfum kostnaði hvers verkefnis á ári.

Hvað fyrri atriðið varðar má telja eðlilegra að umfjöllun og skilyrði fyrir styrkhæfi aðkeyptrar þjónustu komi fram í III. kafla laganna, sem snýr að framkvæmd, fremur en í II. kafla, sem snýr að umsóknarferli o.fl. Því er lagt til að öll ákvæði sem fjallað um aðkeypta vinnu verði sameinuð í 5. mgr. 10. gr. fremur en að þau séu á nokkrum stöðum í lögnum. Hér er ekki um að ræða efnisbreytingu heldur fyrst og fremst að auka skýrleika og samræma ákvæðið við framkvæmdina. Því hefur m.a. verið haldið fram að 6. gr. laganna takmarki aðeins styrkhæfni kostnaðar vegna kaupa á rannsóknar- og þróunarvinnu af ótengdu fyrirtæki og gildi því ekki um kaup á þjónustu milli tengdra aðila. Með tillögu að breyttu orðalagi er ætlunin að skýra, í samræmi við framkvæmdina, að kostnaður vegna kaupa á þjónustu telst aðeins styrkhæfur sé um að ræða kaup á þjónustu milli ótengdra aðila.

Hvað seinna atriðið varðar þá er lagt til að hámarkshlutfall verði sett á styrkhæfan kostnað vegna aðkeyptrar þjónustu hvers verkefnis á ári. Í gildandi lögum er tilgreind hámarksfjárhæð þess kostnaðar sem getur falist í aðkeyptri þjónustu hjá hverju nýsköpunarfyrirtæki og miðast sú fjárhæð við 20% af hámarki styrkhæfs kostnaðar skv. 1. mgr. 10. gr. sem nú er 1.100 millj. kr. Það þýðir að styrkhæfur kostnaður nýsköpunarfyrirtækis á ári vegna aðkeyptrar þjónustu getur aldrei numið hærri fjárhæð en 220 millj. kr. Sé kostnaðurinn hins vegar undir þeirri fjárhæð þá eru engin takmörk samkvæmt gildandi lögum á því hve hátt hlutfall hann getur verið af kostnaði verkefnis. Telja verður t.d. óeðlilegt að aðkeypt þjónusta sé hátt í 100% af heildarkostnaði verkefnis hjá nýsköpunarfyrirtæki enda má þá gera ráð fyrir að lítil sem engin starfsemi fari fram í fyrirtækinu hvað það verkefni varðar. Hafa verður þó í huga að hlutfallið getur verið mismunandi hátt eftir eðli starfseminnar og tímabilum. Lagt er til að í lögum komi skýrt fram hve hátt hlutfallið getur verið af styrkhæfum kostnaði verkefnis. Er í frumvarpinu miðað við 80% hámarkshlutfall sem myndi hafa takmörkuð áhrif á núverandi framkvæmd, eða 4–8 verkefni árlega eins og kemur fram í áhrifamati.

Um 3. gr.

Lagt til að í lögum komi skýrt fram að í samstarfsverkefnum þurfi samstarfssamningur að liggja fyrir og að honum skuli skilað samhliða umsókn. Ef slíkur samningur er ekki til staðar eða hann talinn tortryggilegur eða óvenjulegur þá skal að jafnaði hafna umsókn sé ekki úr annmörkunum bætt. Í einstaka tilvikum hefur verið brotalöm á því að samstarfssamningur liggi fyrir og er ákvæðinu ætlað að gera skýrt að stuðningur fæst ekki við þær aðstæður.

Um 4. gr. og a-lið 5. gr.

Lagðar eru til breytingar á 3. mgr. 8. gr. og 9. gr. laganna um afgreiðslufrest Rannís þannig fresturinn verði lengdur. Samkvæmt gildandi lögum hefur Rannís tvo mánuði til að afgreiða umsókn frá því hún berst og vegna aukins umfangs hefur reynst erfitt að standa við þann frest. Er því lagt til að fresturinn verði lengdur þannig að Rannís hafi þrjá mánuði til að svara umsókn frá móttöku fullnægjandi umsóknar. Mikilvægt er að stofnunin hagi málum þannig að tryggt sé, eftir fremsta megni, að sá afgreiðslufrestur sé virtur og að fyrirtækin séu upplýst tímanlega ef búast megi við töfum á afgreiðslu og ástæðum þess.

Um b-lið 5. gr.

Lagt er til að lengja gildistíma staðfestingar í tvö ár þegar heildarupphæð styrkhæfs kostnaðar er ekki umfram 125 millj. kr. á ári. Einnig er lagt til það skilyrði að um sé að ræða fyrirtæki sem telst lítið í skilningi 1. tölul. 3. gr. laganna en það eru fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og árlega veltu undir 10 milljónum evra og/eða efnahagsreikning undir 10 milljónum evra. Við mat á stærðarmörkunum ber ekki aðeins að horfa til þess fyrirtækis sem er eigandi verkefnis heldur einnig annarra fyrirtækja sem teljast tengd og/eða hlutdeildarfyrirtæki, sbr. I. viðauka við reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 651/2014, sem vísað er til í 3. gr.

Gert ráð fyrir að fyrirtækin skili inn framvinduskýrslu til Rannís á því formi sem Rannís óskar. Í framvinduskýrslu má gera ráð fyrir að fram komi upplýsingar um rekstrartölur fyrra árs og uppfærð áætlun fyrir það síðara. Er það m.a. nauðsynlegt til þess að meta hvort fyrirtæki telst vera í fjárhagsvanda. Enn fremur má gera ráð fyrir að þar sé að finna lýsingu stjórnenda á framvindu verkefnis og frávikum frá forsendum fyrir staðfestingu verkefnisins. Að öðru leyti er það Rannís að meta hvaða upplýsingar stofnunin þarf til að fá vissu fyrir því að unnið sé að því verkefni sem staðfesting byggðist á. Framvinduskýrslu er ætlað að vera einföld í sniðum þannig að í henni séu upplýsingar sem ætla má að stjórnendur geti með einföldu móti lagt fram. Sé framvinduskýrslu ekki skilað eða hún illa unnin þannig að sé ekki hægt að meta framvindu verkefnis á grundvelli hennar skal afturkalla staðfestinguna, sbr. 4. mgr. 5. gr. Sama á við ef miklar breytingar hafa orðið þannig að í raun sé um nýtt verkefni að ræða. Það athugist þó að í staðfestingu felst ekki kvöð um tiltekna framvindu í samræmi við áætlanir ef enginn kostnaður hefur fallið til. Í staðfestingu felst hins vegar að ef fyrirtæki telur fram kostnað sem styrkhæfan þá þarf það geta sýnt fram á að sannanlega hafi verið lagt í þá vinnu í samræmi við framtalinn kostnað og hvernig verkefninu hefur undið fram. Því hærri sem kostnaður er því meiri kröfu má gera til þess að sýnt sé fram á framvindu.

Um 7. gr.

Lagt er til að ráðherra mæli nánar fyrir um í reglugerð hvernig mat á sérfræðimenntun, þjálfun eða reynslu starfsmanna sé háttað en í 3. tölul. 1. mgr. 5. gr. laganna er það eitt af skilyrðum þess að fá staðfestingu á verkefni að starfsmenn nýsköpunarfyrirtækis hafi yfir nægilegri þekkingu að ráða til að telja megí líklegt að þeir geti búið til þá afurð sem verkefnið snýr að. Æskilegt er að stuðst verði við hlutlæg viðmið eftir fremsta megni. Ekki er þó skilyrði að öll þekking sem til þurfi sé innan nýsköpunarfyrirtækis þar sem heimilt er að sækja utanaðkomandi þekkingu á tilteknum afmörkuðum sviðum. Æskilegt er að tekið verði mið af alþjóðlegum leiðbeiningum eftir því sem við á, svo sem Frascati-handbók Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD).

8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.