

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Skrifstofa skattamála
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Kópavogi 20. október 2026

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009 (lagaumgjörð, skilgreiningar o.fl.) - Mál nr. S-197/2026.

Deloitte Legal ehf. („Deloitte Legal“, „félagið“) skilaði inn umsögn við áformaskjalið að baki þessu frumvarpi þar sem tilteknum þáttum var fagnað en gerðar voru athugasemdir við aðra þætti. Í stuttu máli fagnaði Deloitte Legal því að fyrirhugað væri að innleiða formlega stjórnsýslu kæruleið, að skýra ætti skilyrði fyrir styrkhæfum kostnaði til að draga úr óvissu, að lengja ætti gildistíma staðfestinga verkefna og að færa ætti umsóknarfrest fram í tímann.

Það eru því vonbrigði að frumvarpsdrögin hafi í raun ekki að geyma kæruleið heldur svokallað endurmat, þar sem Rannís hefur áfram endanlegt ákvörðunarvald um samþykki eða synjun umsókna, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Þetta úrræði kemur tæplega í stað kæruleiðar þar sem æðra stjórnvald úrskurðar um mögulegt ágreiningsefni enda eina úrræðið áfram fyrir umsækjendur að leita ásjónar dómstóla, vilji þeir ekki una ákvörðun Rannís. Þá er rétt að vekja athygli á því að endurmatið samkvæmt frumvarpsdrögunum er jafnframt verulega takmarkað. Þannig geta umsækjendur til að mynda ekki óskað eftir endurmati á ákvörðun Rannís um að afturkalla staðfestingu verkefna, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins. Endurmatið snýr því eingöngu að efnisþætti umsókna en ekki stjórnsýsluframkvæmdin sem slík, sem hefur á köflum hlotið talsverða gagnrýni líkt og opinber umfjöllun ber með sér.

Hvað varðar stjórnsýsluframkvæmdina þá fór Deloitte Legal yfir helstu brotalamir þar að lútandi í fyrri umsögn sinni. Má þar einkum nefna að rökstuðningur Rannís fyrir synjun umsókna hefur takmarkast um of við almennar tilvísanir í lagaákvæði eða reglugerð, án þess að tekin sé afstaða til þeirra verkþátta og gagna sem umsækjandi lagði fram. Eins hafa samskipti Rannís við umsækjendur í umsóknarferlinu snúið oftast en ekki nær eingöngu að formsatriðum, en ekki að efnislegum ábendingum um hvernig umsækjandi geti sýnt fram á þróunarpátt verkefna.

Í tengslum við framangreint bendir Deloitte Legal jafnframt á að frumvarpsdrögin taka ekki á lögmæltum afgreiðslufresti Rannís. Samkvæmt 7. gr. frumvarpsdraganna skal Rannís innan þriggja mánaða frá móttöku umsóknar ákvarða hvort verkefni hljóti staðfestingu, en að óbreyttu er hvorki kveðið á um afleiðingar þess að fresturinn sé ekki virtur né um skyldu Rannís til að tilkynna umsækjanda um tafir og áætlaðan svartíma, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Reynsla Deloitte Legal er sú að málsmeðferðartími hjá Rannís hefur í einstökum tilvikum náð langt umfram þennan frest, í allt að ellefu mánuði frá móttöku umsóknar, án þess að umsækjanda sé gerð grein fyrir ástæðum tafa. Deloitte Legal leggur til að í frumvarpinu verði kveðið skýrt á um að Rannís skuli tilkynna umsækjanda um tafir og áætlaðan svartíma áður en lögmæltur frestur rennur út.

Deloitte Legal leggur til að frumvarpinu verði breytt í þá veru sem ætlað var í upphafi, þ.e. að formleg kæruleið til æðra stjórnvalds verði felld þar inn og að skýrt sé kveðið á um að rökstuðningur Rannís fyrir synjun þurfi að fela í sér efnislega skýringu á því hvers vegna verkefni telst ekki rannsóknar- og þróunarverkefni.

Að sama skapi eru það veruleg vonbrigði að ætlaðar skýringar á styrkhæfum kostnaði snúi nær eingöngu að því að þrengja þann kostnaðargrunn. Vísast þar til fyrirætlaða frumvarpsdraganna um að falla frá því að fyrningar tækja, búnaðar og bygginga teljist sem sérstakur styrkhæfur kostnaðarflokkur, líkt og er í gildandi lögum. Umræddir flokkar eru sérstaklega tilteknir í reglugerð ESB nr. 651/2014, sem lögin byggja á. Í fyrri breytingum á lögum og í stjórnsluframkvæmd Rannís hefur verið lögð rík áhersla á að íslensku reglurnar séu í samræmi við þessa reglugerð. Miðað við frumvarpsdrögin virðist það þó eingöngu eiga við þegar kemur að takmarkandi þáttum gagnvart rannsóknar- og þróunarverkefnum íslenskra fyrirtækja.

Auk þess að fækka kostnaðarflokkum þá er veigamesti flokkurinn, þ.e. starfsmannakostnaður, þrengdur til muna þar sem frumvarpsdrögin vísa eingöngu til launa og launatengdra gjalda. Annar starfsmannakostnaður, sem getur verið margvíslegur, er því alfarið undanskilinn. Vísast þar til 1. tl. 1. mgr. 9. gr. frumvarpsdraganna, sbr. jafnframt 6. tl. 1. mgr. 4. gr. Hér er um grundvallarbreytingu að ræða en í því tilliti má nefna að núverandi skilgreining laganna á rannsóknar- og þróarkostnaði sbr. 5. tl. 1. mgr. 3. gr. vísar til beins kostnaðar við verkefni, *“svo sem vegna starfsmanna, tækja, húsnæðis, aðkeyprtar rannsóknar- og þróunarvinnu og annarra aðfanga sem eingöngu eru notuð við verkefnið.”*

Þá er annar kostnaður, þ.e. annar en efnis- og birgðakostnaður, afmarkaður við 20% af launakostnaði verkefnisins. Afar takmörkuð efnisleg umfjöllun er í greinargerð frumvarpsins um áhrif þessara breytinga á styrkhæfum kostnaði. Frumvarpið ber þó með sér að þetta muni eingöngu hafa áhrif á „örfá fyrirtæki“, án frekari skýringa, sem er ekki reynsla Deloitte Legal. Þá segir að þessum kostnaðarreglum sé ætlað að *„leggja aukna áherslu á verkefni sem fyrirtæki framkvæma með eigin starfsfólki.“* Því virðist því sem að starfsmenn í rannsóknar- og þróunarverkefnum eigi helst að vinna heima og að nýta eigin tækjabúnað við framkvæmd verkefnanna, enda kostnaður vegna húsnæðis tæplega gjaldgengur í frumvarpinu og fyrning tækjabúnaðar til að mynda bara alls ekki.

Deloitte Legal leggur til að allar framangreindar breytingar á styrkhæfum kostnaði verði felldar brott.

Hvað varðar styrkhæfan kostnað þá er vísað til þess að hann þurfi að vera hægt að rekja *„með skýrum og sannanlegum hætti“* til verkefnis. Þetta er ekki útfært nánar og má því velta fyrir sér hvort að þetta feli í sér áskilnað um tímaskráningar starfsmanna til að launakostnaður þeirra verði gjaldgengur. Það væri klárlega til vansa enda innleiðing tímaskráningakerfa dýrt og flókið ferli. Skilyrði frumvarpsins eru óskýr að þessu leyti og leggur Deloitte Legal því til að þetta verði skýrt nánar í reglugerð nr. 758/2011.

Hvað varðar aðra þætti frumvarpsdraganna þá er jákvætt að staðfesting Rannís geti varað í allt að 4 ár, en þá þurfa umsækjendur að skila inn framvinduskýrslum fyrir lok febrúar ár hvert. Mikilvægt er að allt ferlið við gerð og skil slíkra skýrslna verði gagnsætt og skilvirkt.

Þá er tilefni til að nefna að skilgreiningin á eiganda verkefnis tekur þó nokkrum breytingum frá gildandi lögum, sbr. 3. gr. og 2. tl. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna. Núgildandi ákvæði vísa til þess að umsækjendur þurfi að bera fjárhagslega áhættu af verkefninu til að geta talist eigendur þess, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Frumvarpsdrögin kveða á um að til að geta talist eigendur verkefna þá þurfi umsækjendur að:

- a. Annast stjórn verkefnis (tilgreint í greinargerð);
- b. Bera faglega ábyrgð á framkvæmd þess;
- c. Bera fjárhagslega áhættu af verkefninu; og
- d. Hafa rétt til að nýta niðurstöður verkefnisins eða njóta annars efnahagslegs ávinnings af því.

Þannig ræður formlegt eignarhald hugverkaréttinda ekki úrslitum við þetta mat, sem Rannís hefur gert áskilnað um undanfarin ár þótt enginn fótur sé fyrir því í lögum. Til nánari skýringar segir svo í drögum

að réttur „venjulegs endurgjalds fyrir vinnu eða þjónustu nægir ekki einn og sér til þess að fyrirtæki teljist eigandi verkefnis“. Þessi orðanotkun „venjulegt endurgjald“ er talsvert óljóst en í greinargerð frumvarpsins segir að mikilvægt sé að „greina eigin rannsóknar- og þróunarstarf fyrirtækis frá þjónustu sem það veitir vegna verkefnis annars aðila.“ Er því til að mynda óljóst hvort að dótturfyrirtæki erlendra aðila sem sinna nær eingöngu rannsóknum og þróunum fyrir þá aðila, og fá endurgjald í samræmi við armslengdarreglur tekjuskattslaga nr. 90/2003, séu áfram gjaldgeng.

Deloitte Legal leggur til að tekin verði af öll tvímæli hvað varðar framangreint í frumvarpsdrögunum enda starfsemi slíkra fyrirtækja mikilvæg fyrir þekkingar- og verðmætasköpun hér á landi, sbr. markmið laganna, sbr. jafnframt 1. mgr. 2. gr. frumvarpsdraganna.

Þessu tengdu þá eru lagðar til breytingar á skilgreiningu á félögum í fjárhagsvanda. Umrædd ákvæði hafa undanfarin ár valdið talsverðum vandkvæðum enda nýsköpunarfyrirtæki í eðli sínu þannig að þau geta fallið undir skilgreiningu laganna á fjárhagsvanda. Löggjafanum og Rannís er þó sniðinn þröngur stakkur í þessum efnum vegna áðurnefndrar reglugerðar ESB. Liggur breytingin, sbr. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsdraganna, í því að mat Rannís á fjárhagsstöðu skal miða við stöðu umsækjanda þegar ákvörðun um staðfestingu verkefna er tekin, sem er til bóta. Eins er vísað til þess að taka skuli tillit til tengdra fyrirtækja við mat á fjárhagsvanda, sem getur verið bæði til bóta og til vansa.

Að endingu vill Deloitte Legal nefna að mikilvægt sé að Rannís fái tíma til að aðlaga sín kerfi að umræddum tillögum, enda um talsverðar breytingar að ræða sbr. m.a. bráðabirgðaákvæði frumvarpsins, sem og að íslensku atvinnulífi séu kynntar þessar breytingar með markvissum hætti.

Hafa má samband við undirritaðan vegna málsins í síma 822 7570 eða á tölvupóstfangið habirgisson@deloitte.is.

f.h. Deloitte Legal

Haraldur I. Birgisson
Lögmaður