

157. löggjafarþing 2025–2026.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki (framkvæmd).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Við 2. mgr. 2. gr. bætist: Við mat á fjárhagsvanda í skilningi fyrsta málsliðar skal taka tillit til fjárhagsstöðu fyrirtækis, sé það til staðar, sem er með meirihluta eignarhald eða stjórnunarleg yfirráð í nýsköpunarfyrirtækinu.

2. gr.

6. gr. fellur brott.

3. gr.

Við 7. gr. bætist eftirfarandi: Samningur milli aðila um samstarfsverkefni skal liggja til grundvallar og skilað samhliða umsókn.

4. gr.

Í stað orðanna „innan tveggja“ í 3. mgr. 8. gr. laganna kemur: að jafnaði innan þriggja

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „innan tveggja“ kemur: að jafnaði innan þriggja

Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Nýsköpunarfyrirtæki sem vinna eingöngu að verkefni sem óskað er staðfestingar Rannís og árlegur kostnaður fer ekki umfram 125 milljónir kr., geta þrátt fyrir 1. mgr., 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 fyrirtækið sé ekki hluti af samstæðu sem stundar starfsemi á sama eða sambærilegu sviði og verkefnið snýr að. Fyrirtæki sem fá heimildina skulu að loknu fyrsta ári skila inn 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 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 skv. þessari málsgrein getur hæst numið 80% af heildar styrkhæfum kostnaði þess og samanlagt aldrei umfram 20% af hámarkskostnaði skv. 1. mgr.

7. gr.

Við 1. mgr. 16. gr. bætist: Í reglugerð skal ennfremur mæla nánar fyrir um mat á sérfræðimenntun, þjálfun eða reynslu starfsmanns.

8. gr.

Lög þessi öðlast gildi og koma til framkvæmda 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 útgjaldaaukningin gat ekki haldið áfram á sama hraða. Rík ástæða stóð því til þess að rýna í ástæður aukningarinnar og leggja mat á skilvirkni stuðningsins og eftirlit með honum. Hefur sú vinna verið í gangi á síðustu mánuðum og voru meðal annars samþykktar breytingar á lögunum á síðasta haustþingi 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 þessu ári skipaður starfshópur um heildarendurskoðun laganna undir forystu fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Vinnu hópsins er skipt í tvo áfanga, þeim fyrri er ætlað að bæta laga- og regluverk um framkvæmd, umgjörð og skilyrði stuðningsins og samhliða þeirri vinnu er stefnt að því að bæta verklag við yfirferð umsókna og tryggja eftirlit þannig að stuðningurinn fari til þeirra sem eiga rétt á honum. 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 þess efnis verði lagt fram á haustþingi 2026.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Það frumvarp sem hér er lagt fram er hluti fyrri áfanga af tveim í heildarendurskoðun á því stuðningskerfi sem lögin mæla fyrir um. Frumvarpinu er fyrst og fremst ætlað að skýra framkvæmd laganna og auka skilvirkni. Vegna þess hve hraður útgjaldavöxtur stuðningskerfisins var þótti brýnt að stíga sem fyrst inn í og ná tókum á honum og tryggja að stuðningurinn færi fyrst og fremst til þeirra fyrirtækja sem stunda raunverulega nýsköpun til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Var það m.a. gert með lagabreytingum í lok síðasta árs ásamt því að ákveðið var að ráðast í heildarendurskoðun á lögunum. Útlit er fyrir að á þessu ári muni stuðningurinn dragast saman milli ára, sem hefur ekki gerst frá því að stuðningskerfið var sett á laggirnar. Frumvarp þetta er því minna í sniðum en tilkynnt var í áformum þar sem beðið var með nokkrar breytingar og þær skoðaðar samhliða vinnu við seinni áfangann þegar heildstæðari mynd á framtíðar fyrirkomulagi stuðningskerfisins liggur fyrir.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginbreytingar frumvarpsins eru í fyrsta lagi að lagt er til að við mat á því hvort fjárhagsvandi sé til staðar, þá skuli jafnframt 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 byggja á regluverki sem innleitt hefur verið hér á landi með EES samningnum og viðaukum með honum. Í öðru lagi er lagt til að í lögunum komi fram hámarkshlutfall þess kostnaðar sem fyrirtæki getur talið fram sem styrkhæfan kostnað og felst í aðkeyptri vinnu fyrirtækisins. Er lagt til að hlutfallið sé 80% af heildar styrkhæfum kostnaði ársins hjá viðkomandi fyrirtæki. Í þriðja lagi er lagt til að gildistími staðfestingar á verkefni gildi í tvö ár, í stað eins, í þeim tilvikum þegar nýsköpunarfyrirtæki hefur eingöngu með höndum starfsemi sem snýr að rannsóknum og/eða þróun sem staðfestingin snýr að og árlegur kostnaður er ekki umfram 125 milljónir kr.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins verður ekki talið koma inn á ákvæði stjórnarskrárinnar. Þá er efni frumvarpsins innan marka og í samræmi við alþjóðaskuldbindingar og lög á þeim grunni en þar kemur aðallega til skoðunar bann við ríkisaðstoð, sbr. 61. gr. EES samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, um evrópska efnahagssvæðið.

5. Samráð.

Samstarf hefur verið milli ráðuneyta og stofnana. Þá hefur starfshópurinn hitt ýmsa hagsmunaaðila á undanföllum vikum og mánuðum þar sem rætt hefur verið stuðningskerfið í heild sinni. Áform voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 30. september sl. og bárust umsagnir frá þremur aðilum, n.t.t. Háskóla Íslands, Samtökum iðnaðarins og Orku náttúrunnar ohf. Umsagnirnar snérust að mestu um áherslur sem taka þurfi tillit til við heildarendurskoðun laganna. Frumvarp þetta mælir hins vegar aðeins fyrir um nokkur atriði, sem flest eru framkvæmdarlegs eðlis eða minni háttar.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpinu er ætlað að skýra framkvæmd og auka skilvirkni. Með því er vonast til að stuðningurinn verði markvissari og í samræmi við lögin. Ekki er um að ræða stórar efnisbreytingar og því má ætla að áhrifin verði minniháttar enda er frumvarpinu ekki ætlað að hrófla við núverandi framkvæmd umfram það sem breytingarnar snúa beint að. Breyting b-liðar 5. gr. þar sem lagt er til hámarkshlutfall styrkhæfs kostnaðar verði 80% mun hafa einhver áhrif til lækkunar á þeim kostnaði sem telst styrkhæfur. Mögulega gæti lækkunin verið um 25 til 70 m.kr. sem myndi snerta 4-8 verkefni. Frumvarpið verður ekki talið fela í sér áhrif á jafnrétti.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1.

Lögð er til breyting á 2. mgr. 2. gr. þar sem fjallað er um fyrirtæki í fjárhagsvanda. Við málsgreininna er bætt við málslið þar sem fram kemur að við mat á fjárhagsvanda skuli einnig taka tillit til fjárhagsstöðu fyrirtækis sem með meirihluta eignarhald eða stjórnunarleg yfirráð í nýsköpunarfyrirtækinu. Er hér um að ræða breytingu til samræmis við túlkun Evrópudómstólsins 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 getur matið einnig að þurft að taka tillit til fjárhagsstöðu annarra lögaðila ef þeir verða taldir hluti af sömu efnahaglegu einingu. Ef slíkt heildstætt mat fari ekki fram hefur dómstóllinn sagt að skilyrðið missi marks og auðvelt sé að komast hjá því.

Í reikningsskilum er alla jafna um að ræða móðurfélag þegar félag er með meirihluta eignarhald 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 uppfylla þau skilyrðin. Að sama skapi ef nýsköpunarfélag er með trausta fjárhagsstöðu en móðurfélag telst í fjárhagsvanda þá getur fjárhagsvandi verið til staðar. 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 á þeim stað að vera vinna að tækninýjungum og lausnum án þess að vera komin með afurð til sölu. Fer það eftir reikningsskila stöðlum hvort heimilt sé að eignafæra rannsóknar- og þróunarkostnað sem annars er gjaldfærður yfir rekstur. Heimild til eignafærslu getur aðeins átt við um þróunarkostnað, en ekki rannsóknarkostnað, að því gefnu að tiltekin skilyrði séu uppfyllt, sem snúa að meginefni til að meta hvort nægjanleg vissa sé til staðar um að þróunarvinnan komi til með að 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. Lagabreytingin mun í einhverjum tilvikum leysa þann vanda þegar fjárhagsstaða móðurfélags er sterk sem þýðir þá að nýsköpunarfyrirtækið getur áfram sótt stuðning.

Um 2. og 6. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til í 2. gr. 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 á aðkeyptri vinnu af styrkhæfum kostnaði verkefnis á ári. Hvað fyrri atriðið varðar má telja edlilegra að umfjöllun og skilyrði fyrir styrkhæfi aðkeyptrar þjónustu komi fram í þriðja kafla laganna, sem snýr að framkvæmd, fremur en í öðrum kafla, sem snýr að umsóknarferli o.fl. Því er lagt til að öll ákvæðin, 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 kaup á rannsóknar- og þróunarvinnu af ótengdu fyrirtæki og gildi því ekki um kaup á þjónustu milli tengdra aðila. Með lagabreytingunni er gert skýrt, 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 aðkeypta þjónustu sem taki mið af styrkhæfum kostnaði hvers verkefnis á ári. Í núgildandi lögum er til staðar hámarksfjárhæð þess kostnaðar sem felst í aðkeyptri þjónustu og miðast sú fjárhæð við 20% af hámarki styrkhæfs kostnaðar skv. 1. mgr. sem í dag er 1.100 m.kr. Það þýðir að styrkhæfur kostnaður á ári getur aldrei verið hærri fjárhæð en 220 m.kr. Sé kostnaðurinn hins vegar undir þeirri fjárhæð þá er engin takmörk á því hve hátt hlutfall hann er 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.

Um 3. gr.

Í tilvikum þegar um er að ræða samstarfsverkefni þá er lagt til að í lögum komi skýrt fram að samstarfssamningar þurfi að liggja fyrir og að þeim sé skilað inn samhliða umsókn. Ef slíkir samningar eru ekki til staðar eða þeir verða taldir tortryggilegir eða óvenjulegir þá skal jafnaði hafna umsókn sé ekki úr þeim bætt. Alla jafna ætti þetta ekki að vera vandamál en í einstaka tilvikum hefur verið brotalóm á því að samstarfssamningar liggja fyrir og er ákvæðinu ætlað að gera skýrt að stuðningur fæst ekki við þær aðstæður.

Um 4. gr. og a.-liðar 5. gr.

Lagðar eru til breytingar á 3. mgr. 8. gr. og 9. gr. þannig að í stað „innan tveggja“ komi „að jafnaði innan þriggja“ hvað varðar afgreiðslufrest Rannís. Samkvæmt núverandi lögum hefur Rannís tvo mánuði til að afgreiða umsóknir og vegna aukins umfangs hefur reynst erfitt að standa við þá tímafresti. Er því lagt til að fresturinn verði lengdur þannig að Rannís hafi þrjá mánuði til að svara umsókn en orðin „að jafnaði“ gefa þó til kynna að ef álag er mikið að þá sé svigrúm í lögnum til þess að fara umfram þann frest.

Um b.-lið 5. gr.

Lagt er til að að lengja gildistíma staðfestingar í tvö ár fyrir þau fyrirtæki sem eingöngu vinna að verkefni á sviði rannsókna og/eða nýsköpun sem hlotið hefur staðfestingu og heildar styrkhæfur kostnaður er ekki umfram 125 m.kr. á ári. Segja má að heimildin beinist að „hreinum“ nýsköpunarfyrirtækjum að því leyti að þau stunda enga aðra starfsemi sem blandast saman við rannsóknar- og þróunarstarfsemina og því er minni áhætta á að verið sé að telja fram kostnað sem styrkhæfan sem tengist ekki nýsköpunarstarfseminni. Á þetta jafnt við um óskylda starfsemi en jafnframt starfsemi sem segja má að tengist afurð rannsóknar- og þróunarvinnunni en er ekki hluti af henni, s.s. markaðs- og sölustarfsemi.

Með fjárhæðarmörkunum er verið að beina þessu úrræði að þeim hópi fyrirtækja sem telja má að hafi takmarkaða burði til að sækja um árlega eða þá að leita aðstoðar við þá vinnu ásamt því að létta á umsóknarferli vegna minni verkefna.

Sett er það skilyrði að nýsköpunarfyrirtækið sé ekki hluti af samstæðu þar sem fram fer starfsemi á sama eða sambærilegu sviði og hið staðfesta verkefni snýr að. Með skilyrðinu er verið koma í veg fyrir hvata til þess að stofna lögaðila í kringum nýsköpunarstarfsemi til þess að njóta heimildarinnar. Hins vegar stendur skilyrðið ekki í vegi fyrir því að einstaklingar, sem eiga saman nýsköpunarfélag í gegnum eignarhaldsfélag geti notið heimildarinnar, enda væru félögin þá ekki í sömu starfsemi.

Gert ráð fyrir því 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 fyrsta árs og uppfærð áætlun fyrir það síðara. Er það m.a. nauðsynlegt til þess að meta hvort fyrirtæki telst vera í fjárhagsvanda. Ennfremur má gera ráð fyrir að þar sé að finna lýsingu stjórnenda á framvindu verkefnis og frávikum frá forsendum staðfestingar verkefnisins. Að öðru leyti er það Rannís að meta hvaða upplýsingar stofnunin þarf til að fá vissu fyrir því að verið sé að vinna að því verkefni sem staðfesting byggist á. Framvinduskýrsla 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 á grundvelli hennar sé ekki hægt að meta framvindu verkefnis skal draga staðfestinguna til baka sbr. 4. mgr. 5. gr. 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 háttáð en í 3. tölul. 1. mgr. 5. gr. er það eitt að skilyrðum þess að fá staðfestingu á verkefni að starfsmenn nýsköpunarfyrirtækis hafi nægilega þekkingu yfir að ráða þannig að telja megi líklegt að þeir geti búið til þá afurð sem hugmyndin snýr að. Æskilegt væri að stuðst væri við hlutlæg viðmið eftir fremsta móti. Ekki er þó skilyrði að öll þekkingin sem til þurfi sé innan nýsköpunarfyrirtækis þar sem hægt er að sækja utan að komandi þekkingar á tilteknum afmörkuðum sviðum.

8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.