



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.11.2006
KOM(2006) 728 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

Mod en mere effektiv anvendelse af skatteincitamer til fordel for F&U

{SEC(2006)1515}

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	3
1. EU-lovgivning og F&U-skatteincitamerter.....	5
1.1. Forenelighed med de grundlæggende friheder.....	5
1.2. Forenelighed med statsstøtteregeleerne.....	7
2. Gode designtræk ved den skattemæssige behandling af F&U og ved F&U-skatteincitamerterne.....	9
3. Retninglinjer for foranstaltninger af fælles interesse og til gensidig nytte.....	10
3.1. Fremme af store tværnationale F&U-projekter.....	10
3.2. Unge innovative virksomheder.....	11
3.3. Fremme af filantropisk finansiering af forskning.....	11
3.4. Forskermobilitet på tværs af grænserne.....	12
3.5. Fremme af F&U-outsourcing på tværs af grænserne.....	12
3.6. F&U og moms.....	13
3.7. Behandling af F&U i det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag.....	13
4. Konklusion.....	13

INDLEDNING

Med Lissabon-strategien¹ forpligtede medlemsstaterne sig til at gennemføre strukturreformer i deres økonomier. I denne sammenhæng opstillede Det Europæiske Råd den målsætning, at F&U-investeringerne skulle udgøre 3 % af BNP i 2010, hvoraf 2 % skulle komme fra den private sektor. Meddelelsen "*Investering i forskning: en handlingsplan for Europa*"² fremhævede den centrale rolle, som F&U spiller i bestræbelserne for at opnå produktivitetstgevinst og økonomisk vækst, men det samfundsmæssige afkast af investeringen er ofte højere end det privatøkonomiske afkast for det investerende firma. For at øge de private F&U-investeringer kan denne markedsfejl tackles gennem en kombination af forskellige offentlige støtteforanstaltninger såsom tilskud, skatteincitamenter og risikofordelingsmekanismer, hvor der tages hensyn til de forskellige medlemsstaters specifikke situationer og målsætninger.

I den senere tid er skatteincitamenter blevet et af de vigtigste instrumenter for mange medlemsstater for at fremme erhvervsmæssig F&U. Sideløbende har erhvervslivet taget den åbne innovationsmodel til sig, og samarbejde på tværs af grænserne er blevet almindeligt, særlig inden for hightech-sektoren. De mange forskellige ordninger, der er indført, er resulteret i, at den skattemæssige behandling af F&U er blevet mere og mere uoverskuelig, hvilket hindrer samarbejde mellem de europæiske lande.

I overensstemmelse med EU's målsætning om at blive en mere attraktiv plads for erhvervsmæssig F&U anførte Kommissionen i sin meddelelse om skatte- og toldpolitikens bidrag til Lissabon-strategien³ og i sin meddelelse om en fælles tilgang til forskning og innovation⁴, at den har til hensigt at fremme et mere sammenhængende og gunstigt skattemiljø for F&U, samtidig med at den anerkender medlemsstaternes beføjelser i den nationale skattepolitik. Denne tilgang til F&U-skatteincitamenter bekræftes som en prioritet i meddelelsen om viden i praksis⁵.

Denne meddelelse er derfor en vejledning, der skal hjælpe medlemsstaterne til at forbedre deres skattemæssige behandling af F&U og til at udvikle gensidigt sammenhængende løsninger på fælles problemer. Det sker ved:

- at klargøre de retlige betingelser for medlemsstaternes F&U-skatteincitamenter inden for rammerne af EU-lovgivningen, specielt EF-domstolens relevante retspraksis vedrørende frihederne og statsstøttere reglerne i EU-traktaten
- på grundlag af ekspertanalyser af god praksis, at fremhæve nogle generelle udformningsprincipper for den skattemæssige behandling af F&U og forskellige incitamenter
- at præsentere en række mulige fremtidige initiativer til tackling af problemer af fælles interesse på en konsekvent måde og dermed tilskynde til debat herom.

¹ KOM(2005) 24.

² KOM(2003) 226.

³ KOM(2005) 532.

⁴ KOM(2005) 488.

⁵ KOM(2006) 502.

Bilaget indeholder mere detaljerede retningslinjer om udformning, implementering og vurdering af F&U-skatteincitamerter.

1. EU-LOVGIVNING OG F&U-SKATTEINCITAMENTER

De fleste eksisterende F&U-skatteincitamer, som medlemsstaterne har indført, gælder for alle virksomheder uanset størrelse, sektor eller beliggenhed og betragtes derfor som generelle foranstaltninger ud fra et EU-synspunkt. Nogle F&U-skatteincitamer sigter imidlertid på bestemte typer selskaber, sektorer eller aktiviteter. Dette afsnit fokuserer på de juridiske parametre for alle F&U-skatteincitamer og giver vejledning om udformningen af sådanne incitamer for at undgå uforeneligheder med EU-lovgivningen på grund af territoriale restriktioner. De faktorer, der fører til, at et incitament anses for at være territorielt begrænset, kan enten være eksplicite eller implicite. I sidstnævnte tilfælde er incitamentet generelt udformet på en sådan måde, at det de facto resulterer i, at F&U, der gennemføres indenlandsk, favoriseres i forhold til F&U, der gennemføres andre steder i EU.

Alle de F&U-skatteincitamer, der implementeres af medlemsstaterne, skal være i overensstemmelse med frihederne i traktaten og princippet om ikke-forskelsbehandling. Specielt skal alle F&U-skatteincitamer, der indebærer restriktioner om, hvor F&U-aktiviteterne gennemføres (*territoriale begrænsninger*), undersøges for at kontrollere, at de er forenelige med EF-traktatens artikel 43 (etableringsfrihed) og 49 (fri udveksling af tjenesteydelser). Kommissionen er i øjeblikket ved at undersøge foreneligheden af medlemsstaternes lovgivning i denne henseende og har identificeret en række problematiske tilfælde, der er blevet eller er ved at blive drøftet med medlemsstaterne. De territoriale begrænsninger, der hævdes at findes i en medlemsstats F&U-incitamer, er i øjeblikket ved at blive undersøgt af EF-domstolen⁶ (Kommissionen mod Spanien). I andre tilfælde (f.eks. Frankrig, Nederlandene, Belgien) har Kommissionens initiativer allerede fået medlemsstaterne til at ændre deres skattelovgivning eller praksis.

Det er vigtigt at notere, at dette afsnit indeholder Kommissionens vurdering af EF-domstolens nuværende retspraksis vedrørende F&U-skatteincitamer. Det bør endvidere understreges, at vurderingen af, om et givet F&U-skatteincitament er foreneligt med EU-lovgivningen, afhænger af omstændighederne i det enkelte tilfælde.

1.1. Forenelighed med de grundlæggende friheder

Når Kommissionen analyserer et F&U-skatteincitament, anser den både eksplicite og implicite territoriale begrænsninger for at være uforenelige med frihederne i EU-traktaten. Et eksempel på en eksplicit begrænsning er en retlig bestemmelse, der begrænser et F&U-skatteincitament til kun at gælde for aktiviteter, der udføres inden for landets grænser. Territoriale begrænsninger strider mod etableringsfriheden derved, at de hindrer virksomhederne i at udføre eller outsource deres F&U-aktiviteter andre steder i EU.

Eksplicite territoriale begrænsninger var det centrale spørgsmål i sagen om Laboratoires Fournier (C39/04), hvor EF-domstolen underkendte lovligheden af den franske "*Credit d'Impôt Recherche*", som var i kraft på det tidspunkt. I henhold til den franske "*Code Général des Impôts*" kunne industri-, handels- eller landbrugsvirksomheder kun få en skattecredit for udgifter til F&U-aktiviteter i Frankrig. EF-domstolen statuerede, at regler, der medfører, at der kun kan indrømmes skattecredit for F&U-aktiviteter, der udføres inden for det nationale

⁶ C248/06.

territorium, strider mod princippet om den fri udveksling af tjenesteydelser. Ifølge domstolen risikerede denne lovgivning, som indførte en diskrimination med hensyn til tjenesteyderens etableringssted, at begrænse grænseoverskridende aktiviteter og stred direkte mod formålet med Fællesskabets F&U-politik, som er at udnytte det indre markeds potentielt fuldt ud ved at fjerne juridiske og skattemæssige hindringer for samarbejde mellem virksomheder. Det franske skatteincitament blev hurtigt tilpasset i overensstemmelse med domstolens afgørelse.

Følgende er eksempler på implicite territoriale begrænsninger: (1) Et skatteincitament, der dækker F&U-omkostninger overalt i EU, men som kræver en administrativ godkendelse, der favoriserer indenlandske F&U-aktører i forhold til aktører i andre lande, som ønsker at levere F&U-tjenester, f.eks. når sådan en godkendelse kun er nødvendig for F&U-omkostninger i udlandet, eller når den administrative byrde er tungere for virksomheder i andre lande. (2) Et skatteincitament, der dækker omkostninger til F&U, der gennemføres i underentreprise, men hvor der gælder en begrænsning for den andel af F&U, der kan gives i underentreprise til virksomheder i andre lande. Et skatteinitiativ, der begrænser den andel af F&U, der kan gives til underkontrahenter, men uden forskelsbehandling mellem indenlandske og udenlandske underkontrahenter, ville imidlertid være acceptabelt.

EF-domstolen har i princippet anerkendt, at begrænsninger af skatteinitiativers omfang under visse omstændigheder enten kan begrundes i en undtagelse, der udtrykkelig er fastsat i traktaten⁷, eller i andre forhold, som EF-domstolen anerkender som *tvingende almene hensyn*. EF-domstolen godkender imidlertid kun sådanne begrænsninger, når det er sikkert, at de tilstræbte mål ikke kan nås ved at anvende en mindre restriktiv foranstaltning (proportionalitetsprincippet). Tidligere har medlemsstaterne i spørgsmål, der har været forelagt EF-domstolen, forsøgt at forsvare territoriale restriktioner med en række argumenter:

a) Skattekontrol

Medlemsstaterne har fremført det argument, at behovet for en effektiv skattekontrol er et tvingende alment hensyn, der retfærdiggør en territorial begrænsning. EF-domstolen har fastsat, at en medlemsstat i princippet har ret til at træffe foranstaltninger for klart og nøjagtigt at fastslå de omkostninger, der kan fradrages som forskningsudgifter (Baxter⁸, Fournier). Den har også ret til at kræve, at en skattepligtig bosat i et andet land klart og nøjagtigt skal bevise, at de tab, han hævder at have lidt, i henhold til de hjemlandske regler om beregning af indkomst og tab svarer til de faktisk lidt tab (Futura og Singer⁹). EF-domstolen har imidlertid så vidt konkluderet (Baxter, Futura og Singer og Fournier), at begrænsningerne i disse særlige tilfælde ikke står i et rimeligt forhold til de tilstræbte mål. F.eks. konkluderede EF-domstolen i Baxter og Fournier, at behovet for en effektiv skattekontrol ikke retfærdiggør nationale regler, der ikke accepterer beviser, der er indgivet af en skattepligtig, for F&U udført i andre medlemsstater. I disse tilfælde henvises til direktivet om gensidig bistand¹⁰ og det faktum, at medlemsstaterne bør være i stand til at opnå de relevante og nødvendige oplysninger i henhold til direktivet eller via bilaterale skatteoverenskomster¹¹.

b) Tab af skatteindtægter

⁷ Artikel 46 og 55 i EF-traktaten.

⁸ C254/97.

⁹ C250/95.

¹⁰ Rådets direktiv 77/799/EØF som ændret ved direktiv 2004/56/EF.

¹¹ Vestergaard C 55/98, Futura & Singer C 250/95, Danner C 136/00.

Medlemsstaterne har flere gange hævdet, at behovet for at forebygge tab af skatteindtægter kunne retfærdiggøre, at der indføres en begrænsning. EF-domstolen har imidlertid hidtil meget klart sagt, at budgetmæssige argumenter ikke kan accepteres som sådan¹².

c) Forebyggelse af skatteundgåelse

EF-domstolen har i princippet anerkendt, at forebyggelse af skatteundgåelse kan retfærdiggøre begrænsninger af de grundlæggende friheder. Den nuværende retspraksis viser imidlertid, at EF-domstolen ikke accepterer en generel territorial begrænsning, men snarere går ind for en lovgivning, der på et fra-sag-til-sag-grundlag sigter på at forebygge rent kunstige arrangementer¹³. For at forebygge skatteunddragelse har EF-domstolen desuden henvist til medlemsstaternes mulighed for at anvende direktivet om gensidig bistand.

d) Fremme af national F&U og konkurrenceevne

I Fournier-sagen fastslog EF-domstolen, at fremme af F&U kan anses for at være et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en begrænsning af udøvelsen af grundlæggende friheder. Den noterede imidlertid, at hvis en medlemsstat nægter at godkende skattelempelser for F&U-aktiviteter med den begrundelse, at de udføres i en anden medlemsstat, er det i strid med målene i Fællesskabets F&U-politik, der i overensstemmelse med artikel 163, stk. 1, går ud på *at styrke det videnskabelige og teknologiske grundlag for Fællesskabets industri og at fremme udviklingen af den internationale konkurrenceevne*.

Den nuværende retspraksis viser kort sagt, at der er et omfattende og entydigt belæg for, at territoriale begrænsninger af anvendelsen af F&U-skatteinitiativer med stor sandsynlighed ikke vil blive godkendt af EF-domstolen. Ved udformningen af F&U-skatteinitiativer bør medlemsstaterne derfor tage hensyn til, at enhver eksplicit, og i nogle tilfælde implicit, form for territorial begrænsning vil blive anset for at være uforenelig med EF-traktaten. Dette udelukker imidlertid ikke territoriale begrænsninger, der blot afspejler territorialiteten af medlemsstaternes skattekompetence. F.eks. kan et lønbeskatnings- eller socialsikringsincitament for personalet inden for F&U ifølge sagens natur være begrænset *de facto* til personer, der udfører F&U-aktiviteter i den medlemsstat, hvor de beskattes eller betaler socialsikringsbidrag.

1.2. Forenelighed med statsstøttere reglerne

F&U-skatteincitamentene i medlemsstaterne er ikke kun underkastet de juridiske bindinger, der følger af frihederne i traktaten, men de skal også overholde Fællesskabets statsstøttere regler. I henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 1, "er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne." I princippet gælder statsstøttere reglerne uanset støttens form. F&U-skatteincitament kan således udgøre statsstøtte, hvis de opfylder de relevante kriterier i artikel 87, stk. 1, og EF-domstolens retspraksis vedrørende betingelserne for, hvornår F&U-skatteforanstaltninger anses for at være statsstøtte, og støtten ikke falder ind under "de

¹² Danner & X & Y, ICI C 264/96, De Groot C 385/00, Bosal C 169/01, Saint-Gobain C 307/97 og Skandia C 422/01.

¹³ X & Y C 436/00, Danner C 136/00.

minimis"-forordningen¹⁴. Der gives en grundig vurdering af disse betingelser i Kommissionens meddelelse fra 1998 om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne¹⁵, der også indeholder en særlig vejledning. Et af hovedkriterierne er, om F&U-skatteincitamentet er selektivt. Et F&U-skatteincitament anses for at være selektivt, hvis de enheder, der kan drage fordel af skatteforanstaltningen, begrænses, bl.a. med hensyn til størrelse (f.eks. SME), beliggenhed eller sektor, og udgør derfor med stor sandsynlighed statsstøtte.

Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Stockholm og Barcelona opfordrede til fortsat at gøre en indsats for at reducere det generelle niveau for statsstøtte og understregede behovet for at omlægge støtten til horisontale formål af fælles interesse, herunder økonomisk og social samhørighed, og rette støtten mod identificerede markedsfejl.

Direkte skatteforanstaltninger, der forfølger generelle økonomisk-politiske mål gennem lettelse af skattebyrden for visse produktionsomkostninger (herunder F&U-omkostninger), udgør normalt ikke statsstøtte, hvis de gælder uden skelnen for alle virksomheder og for produktionen af alle varer og tjenester. Det faktum, at nogle virksomheder, særlig inden for F&U-intensive sektorer, har højere F&U-udgifter end andre og derfor drager fordel af skatteforanstaltningerne for F&U, betyder ikke nødvendigvis, at foranstaltningerne er selektive.

I visse tilfælde kan skatteincitamentet for F&U, der udgør statsstøtte, være forenelige med traktaten på grundlag af artikel 87, stk. 3. Kommissionen har også vedtaget nye reviderede fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte til forskning, udvikling og innovation (F&U&I-rammebestemmelser)¹⁶, i henhold til hvilke Kommissionen vil vurdere de statsstøtteforanstaltninger for F&U&I, der er anmeldt til den, herunder foranstaltninger i form af skatteincitamentet for F&U.

Ved udformningen af skatteincitamentet for F&U bør medlemsstaterne tage hensyn til ovennævnte meddelelse og rammebestemmelser. Det første trin består i at bestemme, om et sådant skatteincitament for F&U kan betragtes som en generel foranstaltning. I de fleste tilfælde anses F&U-skatteincitamentet, som er åbne for alle virksomheder uanset størrelse, sektor eller beliggenhed, for at være generelle foranstaltninger, der ikke falder ind under rammebestemmelserne.

Ved undersøgelsen af et skatteincitament for F&U, der udgør statsstøtte efter artikel 87, stk. 1, i EF-traktaten, vil Kommissionen særlig se på følgende elementer:

- F&U-skatteincitamentet gælder for en eller flere af de kategorier af F&U, som defineres i rammebestemmelserne (dvs. grundforskning, industriel forskning og eksperimentel udvikling).
- F&U-skatteincitamentet gælder kun for nogle godkendte F&U-omkostninger, som nævnes i rammebestemmelserne.

¹⁴ Kommissionens forordning 69/2001 eller eventuelle retsakter, som erstatter den.

¹⁵ EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3.

¹⁶ F&U&I-rammebestemmelser for forskning, udvikling og innovation (RDI Framework).

- Støtteintensiteten i forbindelse med F&U-incidentet kan beregnes og overstiger ikke den maksimumstærskel, der fastsættes i rammebestemmelserne.

Det anføres desuden i F&U&I-rammebestemmelserne, at Kommissionen i forbindelse med disse tjek vil gå ud fra, at F&U-skatteincitamentene på grundlag af de evalueringsundersøgelser, som medlemsstaterne har fremlagt, har en tilskyndende virkning derved, at de stimulerer virksomhederne til at øge udgifterne til F&U.

Der skal også tages hensyn til de relevante kumuleringsregler, som bestemmer, om en virksomhed kan modtage støtte inden for rammerne af forskellige foranstaltninger.

Det skal også vurderes, om de skattemæssige foranstaltninger falder ind under gruppefritagelsesforordninger.

2. GODE DESIGNTRÆK VED DEN SKATTEMÆSSIGE BEHANDLING AF F&U OG VED F&U-SKATTEINCITAMENTENE

I de seneste år har et stigende antal medlemsstater foretaget tilpasninger af deres F&U-skatteincitament eller indført sådanne incitament for at fremme investeringerne i F&U¹⁷. I øjeblikket anvender 15 medlemsstater dem som led i deres offentlige støtteinstrumentarium. Inden for rammerne af den åbne koordineringsmetode giver CREST¹⁸-ekspertrapporterne¹⁹ en oversigt og analyse af de forskellige F&U-skatteincitament i medlemsstaterne og andre relevante lande. Rapporterne viser, at der findes mange forskellige typer og udformningsvarianter af skatteincitament, hvilket afspejler den forskelligartede situation i de pågældende lande (generel skattepolitik, erhvervsstruktur, F&U-situationen i den private sektor). Der findes ikke et almengyldigt svar på, hvordan F&U-incidenter bør designes, implementeres eller vurderes.

På grundlag af ekspertanalyser af de forskellige ordninger og eksisterende vurderinger kan der alligevel fastlægges en række vejledende principper for de vigtigste designoptioner, karakteristika og relevante usikkerhedsfaktorer, og de findes i bilaget²⁰. F.eks. skal skatteincitamentene ifølge disse vejledende principper opfylde følgende behov:

- de bør omfatte flere virksomheder for at maksimere den potentielle forøgelse af erhvervslivets udgifter til F&U og minimere markedsforvridninger (bedst at anvende generelle foranstaltninger)
- de bør omfatte alle løbende udgifter og tage hensyn til visse typer F&U-relaterede kapitaludgifter
- de bør vise skatteincitamenternes direkte additionalitet og deres adfærdsmæssige additionalitet
- de bør tage hensyn til vurderingskriterier og data fra designfasen

¹⁷ IBFD 2004 report om skattemæssig behandling af F&U-udgifter.

¹⁸ Det videnskabelige rådgivende udvalg for Rådet og Kommissionen.

¹⁹ CREST Reports.

²⁰ SEK(2006) XXX.

- det bør kunne testes, om skatteincitamenterne har opfyldt deres specifikke formål, om de blev anvendt/forvaltet effektivt, og hvilke videre samfundsmæssige virkninger de har haft.

Bilaget giver en detaljeret vejledning om de generelle principper for udformning og implementering som nævnt ovenfor, men også om de forskellige typer ordninger og lettelser og incitamentsberettigede F&U-omkostninger. Det viser en række muligheder for at forbedre den skattemæssige behandling af F&U i forskellige politiske sammenhænge og omhandler særlig påvirkningen fra det bredere policy-mix og de relative fordele ved et generelt F&U-venligt skattemiljø sammenholdt med anvendelsen af generelle selskabsskatteincitament eller selektiv støtte til unge innovative SMV. Medlemsstaterne opfordres til at tage hensyn til disse retningslinjer, når de indfører nye eller tilpasser eksisterende skatteincitament for F&U.

For at sikre en mere effektiv anvendelse af skatteincitament for F&U er det vigtigt at foretage en systematisk og konsekvent vurdering af deres virkning på både virksomhedsplan og for samfundet i bred forstand. I de relativt få evalueringsundersøgelser, der foreligger i øjeblikket, anvendes der imidlertid ofte forskellige metoder, hvilket vanskeliggør en sammenligning af undersøgelsesresultaterne. Medlemsstaterne opfordres til at anvende en systematisk og konsistent tilgang til deres evalueringer efter de linjer, der er fastlagt i bilaget.

Den foreslåede tilgang omfatter en ex ante-analyse af den forventede virkning af F&U-skatteincitamenterne og forberedelse af en ex post-evaluering i designfasen. Kommissionen vil fremme udveksling af erfaringer og bedste praksis ved at oprette et netværk af nationale eksperter.

3. RETNINGSLINJER FOR FORANSTALTNINGER AF FÆLLES INTERESSE OG TIL GENSIDIG NYTTE

For at gøre anvendelsen af skatteincitament og den skattemæssige behandling på F&U-området mere effektiv er der en række andre specifikke skatsspørgsmål, der skal behandles på en konsistent måde, ud over de grundlæggende udformningsprincipper, der er skitseret ovenfor (dvs. overensstemmelse med EU-lovgivningen og lære af bedste praksis fra andre medlemsstater). Nogle af disse spørgsmål er forskningsrelaterede aspekter ved det generelle skattesystem, mens andre vedrører F&U-spørgsmål af fælles interesse.

Det fælles mål for de initiativer, der er foreslået i dette afsnit, er at sikre, at skattepolitikken bidrager mere til at realisere den videnbaserede økonomi gennem etablering af en sammenhængende ramme, der fremmer flere investeringer i F&U og forbedrer det indre markeds virkemåde.

Medlemsstaterne opfordres til på EU-plan at diskutere de initiativer, der er foreslået i dette afsnit, og til at tage hensyn til dem, når de reviderer deres skattepolitik.

3.1. Fremme af store tværnationale F&U-projekter

Den øgede globalisering på vidensområdet og internationaliseringen af forskning og innovation er en vigtig tendens i nutiden. Denne udvikling støttes af fremskridt inden for informations- og kommunikationsteknologi og inden for produktion og spredning af viden, som fremmes af globaliseringen og internationale partnerskaber. Erfaringen med Eureka og andre multinationale forskningsinitiativer har vist, at store tværnationale projekter støder på

svære vanskeligheder på den måde, at det ikke kan garanteres, at de samtidigt og i rette tid tildeles en flerårig offentlig finansiering fra flere forskellige medlemsstater, hvilket ofte skyldes forskellige godkendelsesprocedurer. Resultatet heraf kan blive, at projekter på tværs af landegrænserne hæmmes, mens de ideelt set bør fremmes på grund af deres høje produktivitet og de positive følgevirkninger, de har på læreprocesser og vidensområdet. For at løse disse problemer kan det - i stedet for udelukkende at finansiere sådanne projekter med tilskud - være hensigtsmæssigt også at anvende specifikke F&U-skatteincitamer, som har den fordel, at de virker med det samme og er forudsigelige i et forskningsprojekts løbetid.

Medlemsstaterne opfordres derfor til – sammen med Europa-Kommissionen – at tackle hindringerne for tværnationale forskningsprojekter ved f.eks. at forbedre anvendelsen og samordningen af skatteincitamer for virksomheder, der deltager i store tværnationale F&U-projekter, eller ved at anvende fælles F&U-definitioner.

Da en sådan offentlig støtte er af selektiv karakter, udgør den statsstøtte og skal opfylde bestemmelserne i de reviderede rammebestemmelser og være forenelig med EF-traktatens artikel 87, stk. 3, vedrørende vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse.

3.2. Unge innovative virksomheder

Skatteincitamer for unge innovative virksomheder²¹, som nogle medlemsstater har indført, kan have en positiv virkning på F&U-aktiviteterne og på disse virksomheders vækst. De kan tage form af fritagelse for selskabsskat eller en tidsbegrænset fritagelse for indbetaling af socialsikringsbidrag i forbindelse med beskæftigelse af højt kvalificeret personale (f.eks. forskere eller eksperter), sådan at omkostningerne for unge F&U-baserede virksomheder sænkes. Medlemsstaterne opfordres til at yde særlige skatteincitamer for denne strategisk vigtige kategori af virksomheder.

3.3. Fremme af filantropisk finansiering af forskning

En anden metode til at fremme europæiske F&U-investeringer kunne være at forbedre den skattemæssige behandling af filantropiske enheder, der finansierer forskning, f.eks. fonde og velgørende organisationer (*forskningsfonde*). Forskningsfonde er private enheder, der har til formål at fremme videnskab ved at finansiere F&U-aktiviteter i almennyttige organisationer, typisk universiteter og offentlige forskningscentre. Selv om der findes nogle store forskningsfonde²², er denne finansieringskilde imidlertid underudnyttet i Europa i sammenligning med USA, og visse formelle og uformelle hindringer ser ud til at ligge i vejen for både donationer fra enkeltpersoner og selskaber på den ene side og finansieringsstrømmen til forskningen på den anden side.

Der er derfor behov for at forbedre skattevilkårene for grænseoverskridende donationer og fondsaktiviteter for at skabe ensartede spilleregler i EU. Det ville være et vigtigt skridt i bestræbelserne på at fremme finansiering på tværs af grænserne at nå frem til en aftale om en fælles definition af almennyttige formål eller at gå i retning af en gensidig anerkendelse af almennyttige organisationer, der er berettiget til skattelempelser. En sådan tilgang kan findes i European Foundation Centre's forslag om en European Foundation Statute, der også taler for

²¹ Se definitionen i rammebestemmelser for statsstøtte til F&U&I.

²² The Wellcome Trust, Volkswagen Stiftung, Fondazione Cariplo, Champalimaud Foundation.

en ikke-diskriminerende tilgang til den skattemæssige behandling af sådanne fonde og deres donorer og modtagere af fondsmidler.

Medlemsstaterne opfordres til at støtte en fælles tilgang vedrørende i) den skattemæssige behandling af selve fondene, uanset hvor de er etableret i EU, og ii) definitionen af almennyttige organisationer.

Kommissionen vil støtte oprettelsen af et "*European Forum on Philanthropy and Research Funding*", en permanent mekanisme med henblik på udveksling af erfaringer, vurderinger af bedste praksis og fremme af samarbejde.

3.4. Forskermobilitet på tværs af grænserne

For at fremme forskernes mobilitet inden for EU, både for længere ophold i en anden medlemsstat og for kortere arbejdsrejser, opfordres medlemsstaterne til administrativt at forenkle og strømline skattebestemmelserne for forskerne og de ansættende institutioner og at give skattefritagelser til dækning af de faktiske mobilitetsomkostninger (f.eks. rejseudgifter).

Både medlemsstaterne og de ansættende institutioner bør desuden gøre en yderligere indsats for at forbedre gennemsigtigheden vedrørende de specifikke skatteincitament, der også er relevante for forskere (f.eks. skattefordele for personale udsendt til udlandet). Medlemsstaterne opfordres også til at beskrive, under hvilke omstændigheder forskerne kan opretholde deres skattemæssige hjemsted i deres hjemland i en begrænset periode. I al fald bør medlemsstaterne undgå dobbeltbeskatningssituationer, f.eks. ved at forbedre gennemsigtigheden vedrørende de bestemmelser i bilaterale skatteoverenskomster og national lovgivning, som er relevante for forskningsaktiviteter på tværs af landegrænserne.

3.5. Fremme af F&U-outsourcing på tværs af grænserne

I nogle medlemsstater (f.eks. Frankrig og Spanien) kan virksomhederne anmode om at få udstedt en erklæring, der bekræfter, at de har kapacitet til at udføre F&U-aktiviteter. Sådanne erklæringer fremmer anvendelsen af skatteincitament for F&U og er gyldige i flere år. De anvendes af skattemyndighederne til at strømline behandlingen af begæringer om skattelempelser. For at undgå territorial diskrimination i tilfælde af outsourcing af F&U hen over grænserne opfordres de medlemsstater, der anvender denne metode, til at udvide den til også at omfatte F&U-udførende virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater.

Interesserede medlemsstater opfordres til at indgå aftale om sådanne erklæringers indhold for at fremme, at de kan opnå gensidig anerkendelse, og dermed lette de administrative byrder for virksomhederne i EU. Kommissionen vil komme med forslag til en mulig udformning af sådanne erklæringer for at stimulere diskussionen.

I nogle medlemsstater får offentlige enheder, der udfører F&U, automatisk sådanne erklæringer. For at undgå territorial diskrimination i tilfælde af outsourcing af F&U hen over grænserne bør tilsvarende offentlige enheder i andre medlemsstater behandles på samme måde som de nationale. Kommissionen har udarbejdet en liste over F&U-udførende offentlige enheder i EU på grundlag af deres deltagelse i forskningsrammeprogrammet. Denne liste vil blive lagt ud på internettet og kan hjælpe interesserede medlemsstater med at implementere deres skatteincitament for F&U på en ikke-diskriminerende måde. Kommissionen vil opdatere listen med jævne mellemrum og opfordrer medlemsstaterne til at gennemgå den og i givet fald give oplysninger om andre enheder, der bør tages på den.

3.6. F&U og moms

Moms på F&U-omkostninger, der bæres af afgiftspligtige personer, kan fradrages, når de pågældende varer og tjenester indgår i momspligtige transaktioner. De nuværende regler i sjette momsdirektiv vedrørende fritagelser, offentlige myndigheder og tilskud kan påvirke denne mulighed for fradrag og dermed lægge en unødvendig byrde på visse forskningsaktiviteter. Kommissionen har givet tilsagn om at undersøge disse tre områder²³, hvor der er behov for en modernisering. Ved revisionen af lovgivningen vil Kommissionen foretage en kritisk undersøgelse af begrænsningerne for refusion af moms på F&U-udgifter. Den vil også se på, i hvilket omfang de nuværende regler vedrørende offentlige myndigheder og tilskud er til hinder for at oprette offentlig-private partnerskaber og omkostningsfordelingsordninger, herunder på forskningsområdet, hvor sådanne strukturer i stigende grad benyttes for at udføre F&U-aktiviteter, som kræver samordnet finansiering fra både offentlige og private enheder eller outsourcing af forskning fra private enheder til offentlige (kontraktforskning). Anvendelsen af de nuværende momsregler på offentlige enheder er indviklet og fører til forskellige resultater forskellige steder i EU. Forskellen i momsbehandlingen mellem offentlige og private enheder medfører desuden konkurrenceforvridninger og økonomisk ineffektivitet og tilskynder til skatteomgåelse. Kommissionen vil undersøge mulighederne for at forenkle disse regler og for at gøre det lettere at anvende dem på en mere ensartet måde i hele EU med sigte på at sikre lige konkurrencevilkår i de sektorer, hvor både offentlige og private enheder driver virksomhed, f.eks. levering af kontraktforskning.

De tæt forbundne problemer i forbindelse med fritagelser, offentlige myndigheder og tilskud vil blive behandlet som en samlet pakke, og de sociale og økonomiske virkninger af et eventuelt lovinitiativ vil blive vurderet, inden der fremlægges et forslag i 2008.

3.7. Behandling af F&U i det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag

På længere sigt er det ønskeligt at finde en fælles skattemæssig definition af F&U og innovation for hele EU og give den type udgifter en gunstig skattemæssig behandling i det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag. Kommissionen vil inddrage dette spørgsmål i diskussionerne med medlemsstaterne i de relevante arbejdsgrupper med sigte på at finde en sammenhængende og afbalanceret løsning i overensstemmelse med andre mulige incitamentter i det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag.

4. KONKLUSION

Kommissionen ser positivt på den seneste tendens i mange medlemsstater til at give F&U en gunstigere skattemæssig behandling og hilser bestræbelserne på at øge F&U-udgifterne i erhvervslivet velkommen. Den voksende forskelligartethed i F&U-skatteincitamentterne risikerer at føre til en yderligere opsplitning af det europæiske selskabsskattelandskab og kan resultere i, at de ikke virker på en optimal måde, når de anvendes på tværs af grænserne. Det er derfor nødvendigt med en vis grad af samordning for at sikre en effektiv anvendelse af F&U-skatteincitamentterne i EU og at forbedre det tværnationale forskningssamarbejde i lyset af F&U-aktiviteternes stigende globalisering. Denne meddelelse og det medfølgende bilag

²³ KOM(2000) 348.

skitserer de juridiske betingelser og udformningsmulighederne for at hjælpe medlemsstaterne med at forbedre deres skattemæssige behandling af F&U.