



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 22.11.2006
KOM(2006) 728 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE JA EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

Maksusoodustuste tõhusam kasutamine teadus- ja arendustegevuse soodustamiseks

{SEC(2006)1515}

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. ELi õigus ning teadus- ja arendustegevuse maksusoodustused	4
1.1. Vastavus põhivabadustele	4
1.2. Vastavus riigiabi eeskirjadele	6
2. Teadus- ja arendustegevuse maksustamise ja maksusoodustuste väljatöötamise põhimõtted.....	8
3. Suundumus üldist huvi ja vastastikkust kasu pakkuvatele meetmetele	9
3.1. Ulatuslike riikidevaheliste teadus- ja arendustegevuse projektide toetamine.....	9
3.2. Vastloodud uuenduslikud ettevõtted	10
3.3. Teadusuuringute heategevusliku rahastamise edendamine.....	10
3.4. Teadlaste rahvusvaheline liikumine	11
3.5. Allhanke soodustamine piiriüleses teadus- ja arendustegevuses	11
3.6. Teadus- ja arendustegevused ja käibemaks.....	12
3.7. Teadus- ja arendustegevuse maksustamine ettevõtete ühtse konsolideeritud tulumaksubaasi osana.....	12
4. Kokkuvõte.....	12

SISSEJUHATUS

Liikmesriigid on Lissaboni strateegia¹ raames võtnud endale kohustuse viia oma majanduses läbi struktuurireformid. Sellest lähtudes kutsus Euroopa Ülemkogu suurendama 2010. aastaks teadus- ja arendustegevuse investeringuid 3%ni SKTst, millest 2% peaks tulema erasektorist. Teatise „Teadusesse investeerimine: tegevusplaan Euroopa jaoks”² rõhutati, et teadus- ja arendustegevusel on tootlikkuse tõusu ja majanduskasvu saavutamisel võtmeroll, kuid sellise investeeringu puhul on sotsiaalne kasu sageli suurem kui investeeritud ettevõtte tulu. Kõnealust turutõrget saab lahendada teadus- ja arendustegevusse suunatud erainvesteeringute suurendamiseks ettenähtud erinevate riiklike toetusmeetmete (näiteks toetuste, maksusoodustuste ja riskijagamismehhanismide) kaudu, võttes arvesse eri liikmesriikide konkreetseid olusid ja eesmärke.

Viimasel ajal on maksusoodustustest saanud üks põhilisi vahendeid, mida paljud liikmesriigid kasutavad ettevõtlusele suunatud teadus- ja arendustegevuse edendamiseks. Samal ajal on tööstuses ülevõetud avatud innovatsioonimudel ning piiriülene koostöö on saanud igapäevaseks, eriti kõrgtehnoloogia sektoris. Kasutatavate skeemide mitmekesisus on viinud selleni, et Euroopa teadus- ja arendustegevuse maksustamine on muutunud üha keerulisemaks, mis takistab üleeuroopalist koostööd.

Lähtudes kohustusest muuta Euroopa ettevõtlusele suunatud teadus- ja arendustegevuse jaoks atraktiivsemaks, teatas komisjon 2005. aastal oma teatistes maksu- ja tollipoliitika panuse kohta Lissaboni strateegiasse³ ja ühtse lähenemisviisi kohta teadusuuringutesse ja innovatsiooni⁴ oma kavatsusest edendada järjekindlamat ja soodsamat teadus- ja arendustegevuse maksukeskkonda, tunnustades samas liikmesriikide pädevust riikliku maksupoliitika osas. Kõnealust lähenemist teadus- ja arendustegevuse maksusoodustustele käsitatakse prioriteedina teatise teadmiste rakendamise kohta praktikas.⁵

Selle lähenemise ellurakendamiseks on käesolevas teatises esitatud suunised, mille abil liikmesriigid saavad oma teadus- ja arendustegevuse maksustamist parandada ning mis aitavad kaasa ühistele probleemidele vastastikku sobivate lahenduste väljatöötamisele:

- ELi õigusest tulenevate, liikmesriikidele kehtivate teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste õiguslike tingimuste selgitamine, eelkõige ELi asutamislepingu vabadusi ja riigiabi eeskirju käsitleva Euroopa Kohtu asjakohase praktika selgitamine;
- teadus- ja arendustegevuse maksustamise ja maksusoodustuste üldise ülesehituse visandamine ekspertanalüüside ja hea tava põhjal;
- mitmete võimalike tulevaste algatuste aruteluks esitamine, mille eesmärk on käsitleda üldist huvi pakkuvaid küsimusi järjekindlalt.

Teatise lisa on esitatud üksikasjalikumad suunised teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste kujundamise, rakendamise ja hindamise kohta.

¹ KOM(2005) 24.

² KOM(2003) 226.

³ KOM(2005) 532.

⁴ KOM(2005) 488.

⁵ KOM(2006) 502.

1. ELI ÕIGUS NING TEADUS- JA ARENDUSTEGEVUSE MAKSUSOODUSTUSED

Enamik liikmesriikides pakutavad teadus- ja arendustegevuse maksusoodustused on ettenähtud kõigile ettevõtetele, olenemata nende suurusest, tegevusvaldkonnast või asukohast, ning seepärast loetakse neid ELi õiguse seisukohast üldmeetmeteks. Mõned teadus- ja arendustegevuse maksusoodustused on siiski suunatud teatud tüüpi ettevõtetele, sektoritele või tegevustele. Käesolevas osas keskendutakse teadus- ja arendustegevuse kõikide maksusoodustuste õiguslikule mõõtmele ning antakse suunised kõnealuste soodustuste kujundamiseks, et vältida territoriaalsetest piirangutest tulenevaid vastuolusid ELi õigusega. Tegurid, mis muudavad soodustuse territoriaalselt piiratuks, on kas otsesed või kaudsed. Viimasel juhul on soodustus üldjuhul selliselt üles ehitatud, et tegelikkuses eelistatakse kodumaist teadus- ja arendustegevust mujal ELis tehtava teadus- ja arendustegevuse ees.

Kõik liikmesriikides rakendatavad teadus- ja arendustegevuse maksusoodustused peavad olema kooskõlas asutamislepingu põhivabaduste ja mittediskrimineerimise põhimõtetega. Eriti hoolikalt tuleb uurida selliseid teadus- ja arendustegevuse maksusoodustusi, millega kehtestatakse piirangud teadus- ja arendustegevuse teostamise asukohale (territoriaalsed piirangud), et kontrollida nende vastavust EÜ asutamislepingu artiklitele 43 (asutamisvabadus) ja 49 (teenuste osutamise vabadus). Komisjon tegeleb praegu liikmesriikide õigusaktide vastavuse uurimisega selles valdkonnas ning on tuvastanud mitmeid problemaatilisi juhtumeid, mida on liikmesriikidega arutatud või parajasti arutatakse. Ühe liikmesriigi teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuse territoriaalsed piirangud on praegu arutlusel Euroopa Kohtus⁶ (komisjon versus Hispaania). Teistes liikmesriikides (nt Prantsusmaal, Madalmaades, Belgias) on komisjoni algatused juba sundinud liikmesriike oma maksuseadusi või maksustamise tavasid muutma.

On oluline märkida, et käesolevas osas on esitatud komisjoni nägemus teadus- ja arendustegevust käsitleva Euroopa Kohtu praktika kohta. Lisaks sellele tuleb rõhutada, et selle hindamine, kas teatav teadus- ja arendustegevuse maksusoodustus vastab ELi õigusele, sõltub konkreetsetest asjaoludest.

1.1. Vastavus põhivabadustele

Teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuse analüüsimisel käsitleb komisjon nii otseseid kui ka kaudseid territoriaalseid piiranguid ELi asutamislepingus sätestatud vabadustega vastuolus olevatena. Näide otsesest piirangust on seadusesäte, millega piiratakse teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuse kohaldamist üksnes riigisisest teostatud tegevuste suhtes. Territoriaalsed piirangud on vastuolus asutamisvabadusega, sest välistavad võimaluse, et ettevõtte saaksid oma teadus- ja arendustegevust teostada mujal ELis või selle allhankena mujalt EList sisse osta.

Otsene territoriaalne piirang oli keskne küsimus Euroopa Kohtu Laboratoires Fournier kohtuasjas (C39/04), milles Euroopa Kohus otsustas, et Prantsusmaal tol ajal kehtinud „*Credit d'Impôt Recherche*” ei olnud seaduslik. Prantsuse „*Code Général des Impôts*” kohaselt said tööstus-, kaubandus- ja põllumajandusettevõtte maksuvähendust vaid nendelt teadus- ja arendustegevuse kulutustelt, mis olid tehtud Prantsusmaal. Euroopa Kohus otsustas, et õigusaktid, millega maksuvähenduse saamise õigus on piiratud vaid riigi territooriumil tehtud teadus- ja arendustegevusega, on vastuolus teenuste osutamise vabaduse põhimõttega. Otsuse

⁶ C248/06.

kohaselt kujutas kõnealuse õigusaktiga kehtestatud diskrimineeriv suhtumine teenuseosutaja asutamise asukohasse endast piirangut piiriülese tegevuse suhtes ning oli otseses vastuolus ühenduse teadus- ja arendustegevuse poliitika eesmärgiga, milleks on kasutada täielikult ära siseturu potentsiaali, eemaldades ettevõtetevaheliselt koostööl õiguslikud ja finantsilised tõkked. Prantsuse maksusoodustust muudeti kiiresti nii, et see vastaks kohtuotsusele.

Kaudsed territoriaalsed piirangud on näiteks: 1) maksusoodustus, mis hõlmab kogu ELis tehtud teadus- ja arendustegevuse kulusid, millele tuleb siiski enne halduskorras kinnitus saada, mille puhul eelistatakse kodumaiseid teadus- ja arendustegevuse teostajaid mitteresidentidest teadus- ja arendustegevuse teenuseid osutada soovijatele, näiteks kui sellist kinnitust nõutakse üksnes välisriigis tehtud teadus- ja arendustegevuse kuludele või kui mitteresidentidest ettevõtete jaoks on halduskoormus suurem; 2) maksusoodustus teadus- ja arendustegevuse allhanke kuludele, mille puhul on piiratud teadus- ja arendustegevuse allhanke mahtu, mida võib anda allhanke korras mitteresidentidele. Samas on lubatud selline maksusoodustus, millega teadus- ja arendustegevuse allhanke mahtu on küll piiratud, kuid residentidest ja mitteresidentidest alltöövõtjatel ei tehta vahet.

Põhimõtteliselt on Euroopa Kohus tunnistanud, et teatud konkreetsetel asjaoludel võib maksusoodustuste piiramine olla õigustatud kas EÜ asutamislepingus⁷ selgesõnaliselt sätestatud erandjuhtudel või muudel *üldisest huvist tulenevatel kaalukatel põhjustel*, mida Euroopa Kohus on tunnustatud. Euroopa Kohus nõustub sellise piiranguga üksnes juhul, kui seatud eesmärged ei ole vähem piiravaid meetmeid kasutades võimalik saavutada (proportsionaalsuse põhimõte). Liikmesriigid on Euroopa Kohtus oma territoriaalseid piiranguid mitmete väidete alusel kaitsnud.

a) Maksujärelevalve

Liikmesriigid on väitnud, et kuna tõhus maksujärelevalve on üldisest huvist tulenev kaalukas põhjus, siis on territoriaalne piirang õigustatud. Euroopa Kohus on leidnud, et põhimõtteliselt võib liikmesriik rakendada meetmeid, milles on selgelt ja täpselt määratud teadusuuringute kulud, mida on lubatud maha arvata (Baxter⁸, Fournier). Liikmesriik võib nõuda ka seda, et mitteresidentidest maksumaksja näitaks selgelt ja täpselt, et tema väidetavad kulud vastavad siseriiklike tulude ja kulude arvestust reguleerivate reeglite kohaselt tegelikult kantud kulude määratlusele (Futura ja Singer⁹). Euroopa Kohus on siiani siiski otsustanud (Baxter, Futura ja Singer ja Fournier), et piirangud nendel konkreetsetel juhtudel ei ole proportsionaalsed seatud eesmärkidega. Näiteks Baxter ja Fournier kohtuasjas otsustas Euroopa Kohus, et riiklike õigusakte, mille alusel ei tunnistata maksumaksja esitatud tõendeid teistes liikmesriikides läbiviidud teadus- ja arendustegevuse kohta, ei saa õigustada tõhusa maksujärelevalve vajadusega. Sellistel juhtudel viidatakse vastastikkuse abi direktiivile¹⁰ ning asjaolule, et liikmesriigid peaksid kogu asjakohase ja vajaliku teabe kõnealuse direktiivi või kahepoolsete maksulepingute alusel kätte saama.¹¹

b) Saamata jäänud maksutulu

⁷ EÜ asutamislepingu artiklid 46 ja 55.

⁸ C254/97.

⁹ C250/95.

¹⁰ Nõukogu direktiiv 77/799/EMÜ, mida on viimati muudetud direktiiviga 2004/56/EÜ.

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

Sageli on liikmesriigid väitnud, et maksudena saamata jäänud tulu ennetamisega võiks õigustada piirangu kehtestamist. Siiani on Euroopa Kohus siiski jäänud väga selgelt seisukohale, et eelarvelised argumendid ei ole piisav põhjendus.¹²

c) Maksudest hoidumise ennetamine

Euroopa Kohus on põhimõtteliselt tunnistanud, et teatud konkreetsetel asjaoludel võib põhivabaduste piiramine olla maksudest hoidumise ennetamise eesmärgil põhjendatud. Olemasolev kohtupraktika on siiski näidanud, et Euroopa Kohus ei aktsepteeri üldiseid territoriaalseid piiranguid, vaid eelistab pigem seadusandlust, mille eesmärk on võidelda juhtumipõhiselt täiesti kunstlike skeemide vastu.¹³ Lisaks sellele on Euroopa Kohus on osutanud, et maksudest hoidumise ennetamiseks on liikmesriigil võimalus kasutada vastastikkuse abi direktiivi.

d) Riigi teadus- ja arendustegevuse ning konkurentsivõime edendamine

Fournier juhtumi puhul väitis Euroopa Kohus, et teadus- ja arendustegevuse edendamist võib käsitleda üldisest huvist tuleneva kaaluka põhjusena, millega võib põhjendada piirangut põhivabaduste kasutamisele. Kohus märkis siiski, et liikmesriigi keeldumine maksuvabastuse andmisest teadus- ja arendustegevusele põhjendusega, et teadus- ja arendustegevust teostati teises liikmesriigis, on vastuolus ühenduse teadus- ja arendustegevuse poliitikaga, mis vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 163 lõikele 1 hõlmab ühenduse eesmärki „*tugevdada ühenduse tööstuse teaduslikke ja tehnoloogilisi aluseid ning toetada selle muutumist konkurentsivõimelisemaks rahvusvahelisel tasandil*”.

Olemasolevat kohtupraktikat kokku võttes selgub korduvate ja järjepidevate otsuste põhjal, et on ebatõenäoline, et Euroopa Kohus lubab teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste rakendamisel kasutada territoriaalseid piiranguid. Seega tuleb liikmesriikidel teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste väljatöötamisel arvestada, et otseseid ja mõnedel juhtudel kaudseid territoriaalsete piirangute vorme ei loeta EÜ asutamislepinguga kooskõlas olevaiks. Sellega ei välistata siiski territoriaalseid piiranguid, millega üksnes kajastatakse liikmesriigi maksuõiguse kohaldamise territooriumit. Näiteks võib teadus- ja arendustegevuse personalile kohaldatav palgalt arvestatava maksu või sotsiaalmaksu soodustus oma olemuselt olla tegelikult piiratud isikutega, kes teostavad teadus- ja arendustegevusi liikmesriigis, mille maksukohustuslased nad on.

1.2. Vastavus riigiabi eeskirjadele

Liikmesriikide teadus- ja arendustegevuse maksusoodustused ei pea olema kooskõlas mitte üksnes asutamislepingu vabadustest tulenevate õiguslike piirangutega, vaid ka ühenduse riigiabi eeskirjadega. Vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 87 lõikele 1 „on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, ühisturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust”. Põhimõtteliselt kohaldatakse riigiabi eeskirju olenemata abi vormist. Seega võib teadus- ja arendustegevuse maksusoodustus olla riigiabi, kui on täidetud artikli 87 lõike 1 ja Euroopa Kohtu praktika asjaomased tingimused, mille alusel loetakse teadus- ja arendustegevuse

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

¹³ X ja Y C 436/00, Danner C 136/00.

finantsmeetmed riigiabiks, ning kui abi suhtes ei kohaldata vähese tähtsusega abi määrust.¹⁴ Kõnealuste tingimuste kohta on antud ülevaatlik hinnang 1998. aasta komisjoni teatise riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta äriühingute otsese maksustamisega seotud meetmete suhtes,¹⁵ milles on esitatud ka konkreetset suunised. Üks peamisi kriteeriume on teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuse valikulisus. Teadus- ja arendustegevuse maksusoodustus loetakse valikuliseks, kui sellest potentsiaalselt kasusaajate hulk on piiratud suuruse (näit VKEd), asukoha või sektoriga, mis tõenäoliselt tähendab, et tegemist on riigiabiga.

Stockholmi ja Barcelona Euroopa Ülemkogu lõppjärelustes kutsuti üles jätkama jõupingutusi riigiabi üldise suuruse vähendamiseks, võttes arvesse vajadust suunata abi ümber ühist huvi pakkuvatesse valdkondadesse, sealhulgas majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamisele ning kindlaks tehtud turutõrgete parandamisele.

Tavaliselt ei loeta riigiabiks üldiste majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks kehtestatud otseseid maksumeetmeid, millega nähakse ette maksukoormuse vähendamine teatavate tootmiskulude puhul (sealhulgas teadus- ja arendustegevuse kulud), kui kõnealuseid meetmeid kohaldatakse kõigi ettevõtete ja kõikide kaupade ja teenuste tootmise suhtes. Enamgi veel, asjaolu, et mõnede ettevõtete, eriti teadus- ja arendustegevusmahukates sektorites aktiivselt tegutsevate ettevõtete kulutused teadus- ja arendustegevustele on suuremad kui teistel ning seega on teadus- ja arendustegevuse fiskaalmeetmed neile kasulikud, ei tähenda tingimata, et meetmed oleksid valikulised.

Teatud juhtudel võib teadus- ja arendustegevuse maksusoodustus, mille puhul on tegemist riigiabiga, olla vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 87 lõikele 3 asutamislepinguga kooskõlas. Komisjon on võtnud vastu ka uue muudetud ühenduse raamistiku teadus- ja arendustegevusele ning innovatsioonile riigiabi andmiseks (raamistik),¹⁶ mille alusel hindab komisjon talle teatatud riigiabimeeteid, mis on suunatud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni toetamisele, sealhulgas teadus- ja arendustegevuse maksusoodustustega seotud meetmeid.

Teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste väljatöötamisel peaksid liikmesriigid arvestama eespool nimetatud teate ja raamistikuga. Esimene samm on määrata kindlaks, kas teadus- ja arendustegevuse maksusoodustust võib käsitleda üldise meetmena. Enamasti käsitletakse teadus- ja arendustegevuse maksusoodustusi, mis on suunatud kõigile ettevõtetele, olenemata nende suurusest, tegevusvaldkonnast või asukohast, üldiste meetmetena, mis ei kuulu raamistiku kohaldamisalasse.

Hinnangu andmisel selle kohta, kas teadus- ja arendustegevuse maksusoodustus on riigiabi vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 87 lõikele 1, vaatab komisjon eelkõige järgmisi elemente:

- teadus- ja arendustegevuse maksusoodustus vastab ühele või mitmele raamistikus määratletud teadus- ja arendustegevuse kategooriale (st alusuuringud, tööstusuuringud ja eksperimentaalarendus);
- teadus- ja arendustegevuse maksusoodustus on seotud üksnes raamistikus loetletud teatavate abikõlblike teadus- ja arendustegevuse kuludega ja

¹⁴ Komisjoni määrus 69/2001 või sellele järgnevad õigusaktid.

¹⁵ EÜT C 384, 10.12.1998, lk 3.

¹⁶ RDI raamistik.

- teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuse abi osatähtsust on võimalik tuvastada ja see ei ületa raamistikus kehtestatud maksimaalset piirmäära.

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni raamistikus väidetakse lisaks, et liikmesriikide esitatud hindamisuuringute alusel hinnangu andmisel eeldab komisjon, et teadus- ja arendustegevuse maksusoodustusega ergutatakse ettevõtteid teadus- ja arendustegevusele rohkem kulutama.

Arvestada tuleb ka asjakohaste kumulatsioonireeglitega, millega määratakse kindlaks, kas ettevõtte võib saada abi erinevate meetmete alusel.

Hinnata tuleb ka seda, kas fiskaalmeetmete suhtes kohaldatakse grupierandi määruseid.

2. TEADUS- JA ARENDUSTEGEVUSE MAKSUSTAMISE JA MAKSUSOODUSTUSTE VÄLJATÖÖTAMISE PÕHIMÕTTED

Viimastel aastatel on järjest enam liikmesriike hakanud kohaldama või võtnud teadus- ja arendustegevuse investeringute edendamiseks kasutusele maksusoodustusi.¹⁷ Praegu kasutab 15 liikmesriiki teadus- ja arendustegevuse maksusoodustusi riiklike toetusvahendite ühe osana. Avatud koordineerimismeetodi rakendamise abil esitatakse CRESTi¹⁸ ekspertaruannetes¹⁹ ülevaade ja analüüs liikmesriikides ja teistes asjaomastes riikides kasutatavate erinevate teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste kohta. Aruannetes rõhutatakse, et tulenevalt erinevast olukorrast asjaomastes riikides (üldine maksupoliitika, tööstuse struktuur, erasektori teadus- ja arendusalane suutlikkus) on maksusoodustuste vormid ja olemus erinevad. Puudub ühtne vastus küsimusele, kuidas peaksid teadus- ja arendustegevuse maksusoodustused olema kujundatud või kuidas tuleks neid rakendada ja hinnata.

Sellest olenemata on erinevate skeemide ekspertanalüüside ja olemasolevate hinnangute põhjal võimalik määratleda peamiste maksusoodustusvõimaluste, tunnuste ja asjaomaste olukordade mitmeid üldiseid põhimõtteid, mis on esitatud lisas.²⁰ Kõnealuste üldiste põhimõtete kohaselt peab maksusoodustuste kaudu saavutama järgmist:

- tagama, et üldiseid meetmeid kasutataks parimal viisil ning, et need jõuaksid suurema hulga ettevõtteni, kasutades maksimaalselt ära teadus- ja arendustegevuse kulude potentsiaalset kasvu ja viies turumoonutused miinimumini;
- hõlmama kõiki jooksvaid kulusid ja võtma arvesse teadus- ja arendustegevusega seotud teatavat tüüpi kapitalikuluseid;
- keskendumise maksusoodustuste otsesele lisandväärtusele ja nende käitumuslikule lisandväärtusele;
- arvestama hindamiskriteeriumide ja andmetega juba kujundamise faasis;

¹⁷ IBFD 2004 aruanne teadus- ja arendustegevuse kulude maksustamise kohta.

¹⁸ Teadus- ja tehnikauuringute nõuandekomitee Euroopa Ülemkogu ja komisjoni juures.

¹⁹ CRESTi aruanded.

²⁰ SEC(2006) XXX.

- katsetama, kas maksusoodustused on oma konkreetsed eesmärgid täitnud, kas nende osutamise/haldamise mehhanism on olnud tõhus ning hindama nende laiemat sotsiaalset mõju.

Lisas on esitatud üksikasjalikud suunised eespool kirjeldatud kujundamise ja rakendamise üldiste põhimõtete kohta, kuid ka maksuvabastuse erinevate vormide ja kõlblike teadus- ja arendustegevuse kulude kohta. Selles on esitatud võimalused teadus- ja arendustegevuse maksustamise parandamiseks erinevate maksupoliitikate raames, käsitledes eelkõige laiemat poliitiliste valikute mõju, üldiselt teadus- ja arendustegevust soodustava maksukeskkonna suhtelisi eeliseid, võrreldes üldiste ettevõtte tulumaksusoodustuste kasutamise või uute innovatiivsete VKEde valikulise toetamisega. Liikmesriike kutsutakse üles uute teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste kehtestamisel või olemasolevate kohandamisel nende suunistega arvestama.

Süsteemilise ja järjepideva hinnangu andmine maksusoodustuste mõjule nii üksikute ettevõtete tasandil kui ka majandusele üldiselt on otsustava tähtsusega teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste tõhusamaks kasutamiseks. Suhteliselt vähestes hindamisuuringutes, mis on siiani tehtud, on kasutatud erinevaid meetodikaid, mis teeb andmete võrdlemise keeruliseks. Liikmesriike kutsutakse üles muutma hindamine süsteemseks ja järjepidevaks, lähtudes lisa määratletud põhimõtetest.

Kavandatud lähenemine hõlmab teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste arvatava mõju eelanalüüsi ning järelhindamise ettevalmistamist juba maksusoodustuste väljatöötamise faasis. Komisjon edendab kogemuste ja heade tavade vahetamist riiklike ekspertide võrgustiku moodustamise kaudu.

3. SUUNDUMUS ÜLDIST HUVI JA VASTASTIKKUST KASU PAKKUVATELE MEETMETELE

Lisaks eespool kirjeldatud maksusoodustuste väljatöötamise põhimõtetele (vastavus ELi õigusele ja liikmesriikide headest tavadest õppimine) tuleb teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste tõhusa kasutamise edendamiseks ning teadus- ja arendustegevuse maksustamise parandamiseks ELis järjepideval viisil käsitleda veel mitmeid teisigi maksuküsimusi. Mõned neist küsimustest on üldise maksusüsteemi uurimistegevusega seotud aspektid, teised aga üldist huvi pakkuvad teadus- ja arendustegevuse küsimused.

Käesolevas punktis väljapakutud algatuste ühine eesmärk on tagada, et maksupoliitika aitaks rohkem kaasa teadmiste põhise majanduse saavutamisele, luues järjepideva raamistiku, millega kaasataks teadus- ja arendustegevusse suuremaid investeringuid ning parandades siseturu toimimist.

Liikmesriike kutsutakse üles arutama käesolevas punktis esitatud algatusi ELi tasemel ja arvestama nendega oma maksupoliitika läbivaatamisel.

3.1. Ulatuslike riikidevaheliste teadus- ja arendustegevuse projektide toetamine

Teadmiste järjest suurenev globaliseerumine ning teadusuuringute ja innovatsiooni rahvusvahelisemaks muutumine on praegu oluline suundumus. Kõnealust arengut toetavad info- ja arvutitehnoloogia edusammud ja ka globaliseerumise ja rahvusvahelise partnerlusega kaasneva teadmiste loomise ja levitamise lisandväärtuse ära kasutamine. Eureka ja teiste rahvusvaheliste teadusuuringute algatuste raames saadud kogemus on näidanud, et mahukate

rahvusvaheliste projektide puhul tekivad suured raskused erinevate liikmesriikide õigeaegse ja sünkroonse mitmeaastase riikliku rahastamise tagamisel, mis on sageli tingitud erinevustest kooskõlastamismenetluses. Seetõttu on võimalik, et selle asemel, et tänu suuremale tõhususele, kasulikele kogemustele ja teadmiste edastamisele edendada rahvusvaheliste projektide algatamist, võib tegelikult toimuda nende takistamine. Kõnealuste probleemide lahendamiseks võib uurimisprojektide puhul nende õigeaegsuse ja etteennustatavuse tõttu olla kohane kasutada hoopis konkreetseid teadus- ja arendustegevuse maksusoodustusi, selle asemel, et rahastada selliseid projekte üksnes toetuste abil.

Seepärast kutsutakse liikmesriike koos Euroopa Komisjoniga üles kõrvaldama tõkkeid rahvusvahelistelt teadusuuringute projektidelt, näiteks suurtes riikidevahelistes teadus- ja arendustegevuse projektides osalevatele tööstusettevõtetele antavate maksusoodustuste parema kasutamise ja koordineerimise või ühtsete teadus- ja arendustegevuse mõistete kohaldamise kaudu.

Kuna selline riiklik toetus on oma olemuselt valikuline, on tegemist riigiabiga, mis peab vastama muudetud raamistiku sätetele ning olema kooskõlas EÜ asutamislepingu artikli 87 lõikega 3, milles käsitletakse üleeuroopalist huvi pakkuvaid tähtsaid projekte.

3.2. Vastloodud uuenduslikud ettevõtted

Mõnedes liikmesriikides kehtestatud maksusoodustustel, mis on suunatud vastloodud uuenduslikele ettevõtetele,²¹ võib olla positiivne mõju teadus- ja arendustegevusele ning nimetatud ettevõtete kasvule. Maksusoodustused võivad esineda ettevõtte tulumaksust vabastuse vormis või kõrge kvalifikatsiooniga personali (näiteks teadlaste ja ekspertide) sotsiaalmaksust tähtajalise vabastamise vormis, millega vähendaks uute teadus- ja arendustegevusega tegelevate ettevõtete kulusid. Liikmesriike kutsutakse üles kaaluma kõnealusele strateegiliselt olulisele ettevõtete kategooriale konkreetsete maksusoodustuste võimaldamist.

3.3. Teadusuuringute heategevusliku rahastamise edendamine

Veel üks viis Euroopa teadus- ja arendustegevuse investeringute edendamiseks oleks parandada teadusuuringuid rahastavate heategevuslike ühingute maksustamist, nt sihtasutuste ja heategevuse maksustamist (*teadusuuringute sihtasutused*). Teadusuuringute sihtasutused on eraõiguslikud ühingud, mille eesmärk on edendada teaduslikke teadmisi, rahastades avalikes huvides tegutsevate organisatsioonide (tavaliselt ülikoolide ja riiklike teaduskeskuste) teadus- ja arendustegevust. Kuigi Euroopas on mõned suured teadusuuringute sihtasutused,²² on kõnealust rahastamisallikat võrreldes USAga siiski liiga vähe kasutatud, kusjuures ühest küljest näivad nii eraisikute kui ka ettevõtete annetusi pärssivat teatavad formaalsed ja mitteformaalsed takistused ning teisest küljest vahendite kandumine teadusuuringutesse.

Seepärast on ELis võrdsete tingimuste loomiseks vaja parandada piiriüleste annetuste ja sihtasutuste tegevuse maksustamise tingimusi. Avalikes huvides tegutsemise ühtse mõiste osas kokkuleppe saavutamine, samuti liikumine selles suunas, et avalikes huvides tegutseva organisatsiooni, kellel on õigus maksuvabastusele, mõiste oleks kõigile ühtemoodi arusaadav, tähendaks olulist sammu piiriülese rahastamise lihtsustamise suunas. Selline lähenemine kajastub Euroopa Sihtasutuste Keskuse ettepanekus Euroopa sihtasutuse põhikirja kohta,

²¹ Vaata mõistet teadus- ja arendustegevusele ja innovatsioonile riigiabi andmise raamistikus.

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

milles samuti soodustatakse mittediskrimineerivat lähenemist kõnealuste sihtasutuste ja nende rahastajate ja kasusaajate maksustamisele.

Liikmesriike kutsutakse üles toetama ühtset lähenemist i) sihtasutuste maksustamise küsimuses, olenemata sellest, millises ELi liikmesriigis kõnealused sihtasutused on asutatud ja ii) avalikes huvides tegutsevate organisatsioonide mõistemääratlemisel.

Komisjon toetab *Euroopa heategevuse ja teadusuuringute rahastamise foorumi* kui kogemuste vahetamise, heade tavade läbivaatamise ja koostöö edendamise alalise mehhanismi loomist.

3.4. Teadlaste rahvusvaheline liikumine

Teadlaste liikumise hõlbustamiseks ELis nii teises liikmesriigis pikaajalise viibimise kui ka lühemate ametialaste lähetuste puhul kutsutakse liikmesriike üles muutma maksuseaduste täitmine teadlaste ja tööandjate jaoks lihtsamaks ning muutma liikumise tegelikud kulud (nt reisikulud) maksuvabaks.

Enamgi veel, nii liikmesriigid kui ka tööandjad peaksid tegema täiendava jõupingutuse, et muuta arusaadavamaks konkreetset maksusoodustused, mida võiksid kasutada ka teadlased (nt maksusoodustused välisriigis elavatele teadlastele). Ühtlasi kutsutakse liikmesriike üles määratlema, millistel asjaoludel võib teadlastel lubada oma päritoluriigi maksuresidentsus teatud ajavahemiku jooksul säilitada. Igal juhul tuleks liikmesriikidel vältida topeltmaksustamist, nt piiriüleste teadusuuringutega tegelevaid teadlasi käsitlevate kahepoolsete maksulepingute ja riiklike õigusaktide läbipaistvuse suurendamise kaudu.

3.5. Allhanke soodustamine piiriüleises teadus- ja arendustegevuses

Mõnedes liikmesriikides (nt Prantsusmaal, Hispaanias) on ettevõtetel võimalik taotleda sertifikaati, millega tunnustatakse nende teadus- ja arendustegevusealast võimekust. Kõnealused sertifikaadid hõlbustavad maksusoodustuste rakendamist teadus- ja arendustegevusele ning kehtivad mitu aastat. Maksuhaldurid kasutavad neid maksuvabastuse taotluste läbivaatamise kiirendamiseks. Territoriaalse diskrimineerimise vältimiseks piiriülese teadus- ja arendustegevuse allhanke puhul kutsutakse kõnealust korda rakendavaid liikmesriike üles kohaldama kõnealust korda ka teistes liikmesriikides asutatud teadus- ja arendustegevust osutavatele ettevõtete suhtes.

Huvitatud liikmesriike kutsutakse üles leppima kokku kõnealuste sertifikaatide sisus, et hõlbustada nende vastastikkust tunnustamist ja vähendada ettevõtete halduskoormust kogu ELis. Arutelu edendamiseks esitab komisjon kõnealuse sertifikaadi võimaliku vormi.

Mõnedes liikmesriikides antakse teadus- ja arendustegevust teostavatele avalik-õiguslikele üksustele selline sertifikaat automaatselt. Territoriaalse diskrimineerimise vältimiseks piiriüleises teadus- ja arendustegevuse allhangetes tuleb teistes liikmesriikides asutatud samaväärseid teadus- ja arendustegevust osutavaid ettevõtteid kohelda võrdselt selles riigis asutatud ettevõtetega. Komisjon on teadusuuringute raamprogrammis osalemise alusel koostanud loetelu ELis asutatud teadus- ja arendustegevust teostavatest avalik-õiguslikest üksustest. See loetelu tehakse kättesaadavaks internetis ja see aitab huvitatud liikmesriikidel rakendada oma teadus- ja arendustegevuste maksusoodustusi mittediskrimineerival viisil. Komisjon kavatseb kõnealust loetelu korrapäraselt täiendada ning kutsub kõiki liikmesriike üles seda läbi vaatama ja vajaduse korral esitama andmeid üksuste kohta, mida tuleks loetelusse lisada.

3.6. Teadus- ja arendustegevused ja käibemaks

Maksukohustuslane võib maha arvata kantud teadus- ja arendustegevuste kulude käibemaksu, kui kõnealuseid kaupu ja teenuseid kasutatakse käibemaksuga maksustatavate tehingute puhul. Kuuendas käibemaksu direktiivis sätestatud eeskirjad erandite, avalik-õiguslike üksuste ja subsiidiumide kohta võivad kõnealust mahaarvamist mõjutada ning panna seetõttu teatavatele teadusuuringutele tarbetu koorma. Komisjon on võtnud kohustuse vaadata läbi kõnealused kolm ajakohastamist vajavat küsimust.²³ Õigusaktide läbivaatamisel tutvub komisjon põhjalikult teadus- ja arendustegevuse kuludelt tasutud käibemaksu tagastamise piirangutega. Komisjon arvestab ka sellega, mil määral avalik-õiguslike üksuste ja subsiidiumide kohta kehtivad eeskirjad takistavad riigi- ja eraosalusega partnerluste loomist ja kulude jagamise korda, sealhulgas teadusuuringute valdkonnas, kus kõnealuseid struktuure kasutatakse järjest enam teadus- ja arendustegevuse teostamiseks, mis nõuab avalik-õiguslike ja erakapitalil põhinevate üksuste vahendite koondamist või teadusuuringute allhanget avalik-õiguslikelt üksustelt eraettevõtetele (lepinguline teadustegevus). Kehtivate käibemaksueeskirjade kohaldamine avalik-õiguslike üksuste suhtes on keeruline ja viib ühenduses vastuoluliste tulemusteni. Lisaks sellele põhjustab erinevus avalik-õiguslike ja erakapitalil põhinevate üksuste käibemaksuga maksustamisel konkurentsimoonusi, majanduslikku ebatõhusust ja soodustab maksudest hoidumise skeemide kasutamist. Komisjon uurib kõnealuste eeskirjade lihtsustamise ja kogu ELis nende ühtsema rakendamise võimalust, et tagada võrdsed tingimused nendes tegevusvaldkondades, kus tegutsevad nii avalik-õiguslikud kui ka erakapitalil põhinevad üksused, nt lepingulise teadustegevuse osutamisel. Sellega tihedalt seotud küsimusi erandite, avalik-õiguslike üksuste ja subsiidiumide kohta käsitletakse ühe pakatina ning võimalike seadusandlike ettepanekute sotsiaalseid ja majanduslikke mõjusid hinnatakse enne ettepaneku esitamist 2008. aastal.

3.7. Teadus- ja arendustegevuse maksustamine ettevõtete ühtse konsolideeritud tulumaksubaasi osana

Pikemas perspektiivis on soovitatav püüda leppida ELis kokku ühtne teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni maksustamise mõiste ning maksustada kõnealused kulud ettevõtete ühtse konsolideeritud tulumaksubaasi raames soodsamalt. Komisjon lisab kõnealuse teema asjakohase töörühma liikmesriikidega peetavatesse aruteludesse, eesmärgiga leida sidus ja hästi tasakaalustatud lahendus, mis oleks kooskõlas ettevõtete ühtse konsolideeritud tulumaksubaasi raames võetavate muude võimalike algatustega.

4. KOKKUVÕTE

Komisjon tunnustab paljudes liikmesriikides hiljuti levima hakanud suundumust maksustada teadus- ja arendustegevusi soodsamalt ning tervitab jõupingutusi suurendada ettevõtlusega seotud teadus- ja arendustegevuse kulusid. Üha suurenev mitmekesisus maksusoodustustes, mida antakse teadus- ja arendustegevusele, ähvardab killustada Euroopa ettevõtlusalast finantsmaastikku ning võib muuta kõnealuste maksusoodustuste piirülese kasutamise vähem tõhusaks. Seetõttu on koordineerimine teatud määral vajalik, et toetada teadus- ja arendustegevuste tõhusat kasutamist kogu ELis ja parandada riikidevahelist teadusuuringutealast koostööd, võttes arvesse teadus- ja arendustegevuste suurenevat globaliseerumist. Käesolevas teatises ja selle lisas on esitatud õiguslikud tingimused ja

²³ KOM(2000) 348.

võimalused maksustamise väljatöötamisel, et aidata liikmesriikidel teadus- ja arendustegevuste maksustamist parandada.