



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.11.2006
KOM(2006) 728 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET
OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

**I riktning mot en effektivare användning av skattelättnader till förmån för forskning
och utveckling**

{SEC(2006)1515}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning.....	3
1. EU-lagstiftning och skattelättnader rörande forskning och utveckling.....	5
1.1. Förenlighet med de grundläggande friheterna	5
1.2. Förenlighet med regler för statligt stöd.....	7
2. Lämplig utformning av behandling i skattehänseende och skattelättnader rörande forskning och utveckling.....	9
3. Inriktning för åtgärder av gemensamt intresse och till ömsesidig nytta	10
3.1. Stödjande av storskaliga forsknings- och utvecklingsprojekt över nationsgränserna	11
3.2. Nystartade innovativa företag	11
3.3. Främjande av filantropiskt finansierad forskning	11
3.4. Rörlighet över gränserna för forskare	12
3.5. Underlättande av att lägga ut forskning och utveckling på entreprenad över gränserna	12
3.6. Forskning och utveckling och mervärdesskatt.....	13
3.7. Behandling av forskning och utveckling i den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen.....	13
4. Sammanfattning	14

INLEDNING

Genom Lissabonstrategin¹ åtog sig medlemsstaterna att genomföra strukturella reformer av sina ekonomier. I detta sammanhang lade rådet fram ett önskemål om att investeringar till förmån för forskning och utveckling (FoU) skall utgöra 3 % av BNP år 2010, varav 2 % bör komma från den privata sektorn. I meddelandet *Investering i forskning: En handlingsplan för Europa*² betonades att FoU spelar en central roll i arbetet för att uppnå produktivitetsvinster och ekonomisk tillväxt, men även att den samhälleliga vinsten av investeringen ofta är större än den enskilda vinsten för det investerande företaget. Detta marknadsmässiga misslyckande kan åtgärdas genom en kombination av olika offentliga stödåtgärder för att öka privata investeringar inom FoU, såsom bidrag, skattelättnader och riskdelande mekanismer, med hänsyn till olika medlemsstaters särskilda situationer och målsättningar.

På senare tid har skattelättnader kommit att bli ett av de viktigaste verktygen för många medlemsstater när det handlar om att öka företagets FoU. Från industrins sida har man antagit den öppna innovationsmodellen, och samarbete över gränserna blir allt vanligare, i synnerhet inom högteknologins område. De många olika modeller som har införts har dock lett till att det har blivit allt svårare att hantera FoU ur skattesynpunkt, vilket hindrar samarbete mellan olika europeiska länder.

I enlighet med EU:s målsättning att bli en mer attraktiv plats för företag inom FoU klargjorde kommissionen år 2005, i sina meddelanden om skattepolitikens och tullpolitikens bidrag till Lissabonstrategin³ och om en gemensam strategi för FoU⁴, att den avser att främja ett mer enhetligt och fördelaktigt skatteklimate för forskning och utveckling, samtidigt som den erkänner medlemsstaternas befogenhet rörande nationell skattepolitik. Att detta förhållnings-sätt till skattelättnader för FoU är en prioritet bekräftas i meddelandet om kunskap i praktiken⁵.

Det här meddelandet är därför en vägledning för att hjälpa medlemsstaterna att förbättra sin behandling i skattehänseende av FoU samt att utveckla enhetliga ömsesidiga lösningar på gemensamma problem genom att:

- Klargöra juridiska villkor för medlemsstaters skattelättnader för FoU till följd av EU:s lagstiftning, i synnerhet relevant rättspraxis från Europeiska gemenskapernas domstol rörande EU-fördragets friheter samt reglerna för statligt stöd.
- Lyfta fram allmänna utformningsprinciper, baserade på expertanalyser av goda metoder, för behandling i skattehänseende och skattelättnader rörande FoU.
- Lägga fram och väcka debatt kring ett antal möjliga framtida initiativ som syftar till att behandla ärenden av gemensamt intresse på ett enhetligt sätt.

¹ KOM(2005) 24.

² KOM(2003) 226.

³ KOM(2005) 532.

⁴ KOM(2005) 488.

⁵ KOM(2006) 502.

Bilagan erbjuder mer detaljerade hänvisningar rörande utformning, genomförande och utvärdering av skattelättnader för FoU.

1. EU-LAGSTIFTNING OCH SKATTELÄTTNADER RÖRANDE FORSKNING OCH UTVECKLING

De flesta befintliga skattelättnader rörande FoU som erbjuds av medlemsstaterna är möjliga att tillgodogöra sig för alla företag oberoende av storlek, bransch eller belägenhet, och anses därför vara allmänna åtgärder ur EU-rättslig synvinkel. Vissa skattelättnader rörande FoU riktar sig dock till särskilda företagstyper, branscher eller aktiviteter. Den här sektionen lägger tyngdpunkt på juridiska parametrar för alla skattelättnader rörande FoU. Den ger också vägledning rörande utformningen av den här sortens skattelättnader för att undvika oförenligheter med EU:s lagstiftning på grund av territoriella begränsningar. Orsakerna till att en skattelättnad bedöms vara territoriellt begränsad kan vara antingen explicita eller implicita. I det senare fallet är skattelättnaden i allmänhet utformad på ett sådant sätt att den i praktiken ger FoU inom landets gränser fördelar jämfört med den som bedrivs i andra delar av EU.

Alla skattelättnader rörande FoU som införs av medlemsstater måste vara förenliga med de grundläggande friheterna i fördraget och principen om ickediskriminering. I synnerhet alla skattelättnader rörande FoU som medför begränsningar för var forskningen och utvecklingen äger rum (territoriella begränsningar) måste undersökas i detalj för att garantera att de är förenliga med i EG-fördragets artiklar 43 (om etableringsfriheten) och 49 (om friheten att tillhandahålla tjänster). Kommissionen undersöker för närvarande förenligheten mellan medlemsstaternas lagstiftningar i detta avseende och har identifierat ett antal problematiska fall som har diskuterats, eller diskuteras, med medlemsstater. En medlemsstats territoriella begränsningar rörande skattelättnader för FoU är för närvarande föremål för granskning i Europeiska gemenskapernas domstol⁶ (kommissionen mot Spanien). I andra fall (till exempel Frankrike, Nederländerna, Belgien) har kommissionens initiativ redan förmått medlemsstaterna att anpassa sin lagstiftning eller praxis i skattehänseende.

Det är viktigt att notera att den här sektionen innehåller kommissionens bedömning av Europeiska gemenskapernas domstols befintliga rättspraxis rörande skattelättnader för FoU. Dessutom bör det understrykas att bedömningen av huruvida en specifik skattelättnad för FoU är förenlig med EU:s lagstiftning beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

1.1. Förenlighet med de grundläggande friheterna

Vid analys av skattelättnader för FoU anser kommissionen att både explicita och implicita territoriella begränsningar är oförenliga med friheterna i EU-fördraget. Ett exempel på en explicit begränsning är en rättslig bestämmelse som medför att man endast kan dra nytta av en skattelättnad för FoU vid aktiviteter som utförs inom landets gränser. Territoriella begränsningar bryter mot etableringsfriheten genom att de hindrar företag från att bedriva FoU, eller lägga den på entreprenad, någon annanstans i EU.

Explicita territoriella begränsningar var det centrala temat i Europeiska gemenskapernas domstols mål rörande *Laboratoires Fournier*, i vilket domstolen underkände giltigheten hos den franska *Credit d'Impôt Recherche* som var i kraft vid den aktuella tiden. Enligt den franska *Code Général des Impôts* beviljades företag inom industri, handel eller jordbruk endast skattelättnad för utgifter för FoU som bedrivits i Frankrike. Domstolen fastställde att

⁶ C248/06

lagstiftning som medför att man kan tillgodogöra sig en skattelättnad endast om forskningen och utvecklingen bedrivs inom landets gränser inskränker friheten att tillhandahålla tjänster. Genom att ett system infördes, i vilket tillhandahållare av tjänster diskriminerades beroende på var deras företag var beläget, var det enligt domstolens utlåtande troligt att lagstiftningen i fråga begränsade gränsöverskridande aktiviteter och därmed stred mot syftet med gemenskapens politik för FoU, vilket är att till fullo utnyttja den inre marknadens potential genom att undanröja juridiska och skattemässiga hinder för samarbete mellan företag. Den franska skattelättnaden omarbetades snabbt för att tillmötesgå domstolens utlåtande.

Nedan följer exempel på implicita territoriella begränsningar: (1) Skattelättnader som täcker kostnader för FoU som bedrivits var som helst inom EU, men som kräver ett administrativt godkännande vilket leder till att nationella aktörer inom FoU favoriseras i förhållande till aktörer i andra länder som vill tillhandahålla liknande tjänster. Exempel på detta är när ett dylikt godkännande endast krävs för kostnader för FoU som bedrivits utomlands, eller när den administrativa bördan är tyngre för företag från andra länder. (2) En skattelättnad som täcker kostnader till följd av FoU som bedrivits av underleverantörer, men som begränsar den andel av forskningen och utvecklingen som kan bedrivas av underleverantörer i andra länder. Skattelättnader som begränsar den andel av FoU som får bedrivas av underleverantörer, utan att göra någon åtskillnad mellan inrikes och utrikes underleverantörer, är dock tillåtna.

Europeiska gemenskapernas domstol har i princip medgett att begränsningar av skattelättnaders omfattning under vissa specifika omständigheter kan rättfärdigas, antingen genom ett undantag som uttryckligen medges i fördraget⁷ eller på annan grund som domstolen bedömer som *av tvingande hänsyn till allmänintresset*. Domstolen godkänner dock endast sådana begränsningar om det står utom tvivel att det mål man strävar mot inte kan uppnås genom en mindre begränsande åtgärd (proportionalitetsprincipen). Tidigare har medlemsstater försökt försvara territoriella begränsningar inför Europeiska gemenskapernas domstol på grundval av en rad argument:

a) Skattekontroll

Medlemsstater har försökt rättfärdiga en territoriell begränsning genom att hävda att behovet av effektiv skattekontroll är av tvingande hänsyn till allmänintresset. Europeiska gemenskapernas domstol har vidhållit att en medlemsstat i princip har rätt att vidta åtgärder för att klart och exakt få reda på vilket kostnadsbelopp som kan dras av som forskningsutgifter (Baxter⁸, Fournier). Den har också rätt att kräva att en skattebetalare bosatt i ett annat land klart och exakt redogör för att de förluster han hävdar att han har gjort överensstämmer med de förluster han verkligen har gjort enligt medlemsstatens regler för beräkning av inkomst och förluster (Futura och Singer⁹). Än så länge har dock Europeiska gemenskapernas domstol gjort bedömningen att begränsningarna i de här enskilda fallen (Baxter, Futura och Singer, Fournier) inte står i proportion till de mål man vill uppnå. I fallen Baxter och Fournier drog till exempel domstolen slutsatsen att behovet av effektiv skattekontroll inte rättfärdigar att man på grund av nationell lagstiftning ogiltigförklarar bevis som tillhandahålls av en skattebetalare på att FoU bedrivits i andra medlemsstater. I dessa fall hänvisas till direktivet

⁷ EG-fördraget, artikel 46 och 55

⁸ C254/97

⁹ C250/95

om ömsesidigt bistånd¹⁰ och det faktum att medlemsstater bör ha möjlighet att erhålla relevant och nödvändig information enligt detta direktiv eller genom bilaterala skatteavtal¹¹.

(b) Minskning av skatteintäkter

Medlemsstater har i åtskilliga fall hävdade att behovet av att förebygga minskning av skatteintäkter skulle kunna rättfärdiga införandet av en begränsning. Europeiska gemenskapernas domstol har dock än så länge klargjort att hänvisningar till budgeten inte är acceptabla argument¹².

c) Förebyggande av skatteundandragande

Europeiska gemenskapernas domstol har i princip medgett att förebyggande av skatteundandragande kan rättfärdiga begränsningar av de grundläggande friheterna. Befintlig rättspraxis ger dock vid handen att domstolen inte skulle acceptera en generell territoriell begränsning, utan snarare gynna lagstiftning som syftar till att från fall till fall förebygga rent konstlade fall¹³. För att förebygga skatteflykt har domstolen också hänvisat till möjligheten för medlemsstater att tillämpa direktivet om ömsesidigt bistånd.

d) Främjande av nationell forskning, utveckling och kompetenskraft

I fallet Fournier fastställde Europeiska gemenskapernas domstol att främjande av FoU kan anses vara av tvingande hänsyn till allmänintresset och att detta kan rättfärdiga en begränsning av utövandet av de grundläggande friheterna. Den noterade dock att en medlemsstats vägran att godkänna skattelättnader för forskning eller utveckling med motiveringen att den bedrivits i en annan medlemsstat strider mot målen för gemenskapens forsknings- och utvecklingspolitik som, i enlighet med artikel 163.1 i EG-fördraget, bland annat syftar till att *stärka den vetenskapliga och teknologiska grunden för gemenskapsindustrin, att främja utvecklingen av dennas internationella konkurrensförmåga*.

En sammanfattning av befintlig rättspraxis visar att det finns omfattande och entydiga bevis på att territoriella begränsningar av tillämpningen av skattelättnader för FoU med stor sannolikhet inte kommer att godkännas av domstolen. Vid utformningen av skattelättnader för FoU bör därför medlemsstaterna ha i åtanke att varje explicit, och ibland implicit, form av territoriell begränsning kommer att anses som oförenliga med EG-fördraget. Det här hindrar dock inte territoriella begränsningar som endast återspeglar den territoriella omfattningen av medlemsstaters skattemässiga befogenhet. En inkomstbeskattning eller ett incitament rörande socialförsäkringar för personal inom FoU kan på grund av sin karaktär begränsas till att omfatta personer som utför aktiviteter inom FoU i den medlemsstat där de betalar skatt eller socialförsäkringsavgifter.

1.2. Förenlighet med regler för statligt stöd

Skattelättnader för FoU i medlemsstater lyder inte bara under de juridiska begränsningar som fördragets friheter medför, de behöver dessutom vara förenliga med gemenskapens regler för

¹⁰ Rådets direktiv 77/799/EEG, ändrat genom 2004/56/EG.

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

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

¹³ X & Y C 436/00, Danner C 136/00

statligt stöd. Enligt artikel 87.1 i EG-fördraget är ”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”. I princip gäller reglerna för statligt stöd oavsett stödets form. Skattelättnader för FoU kan således utgöra statligt stöd om de uppfyller de relevanta kriterierna i artikel 87.1 och Europeiska gemenskapernas domstols rättspraxis angående villkor för när skattemässiga bestämmelser fungerar som statligt stöd, samt om stödet inte faller inom ramen för förordningen om stöd av mindre betydelse¹⁴. En övergripande bedömning av dessa villkor återfinns i kommissionens meddelande av år 1998 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag¹⁵, som även ger specifika hänvisningar. Ett av huvudkriterierna är selektiviteten hos skattelättnaden för FoU. En skattelättnad för FoU anses vara selektiv om dess möjliga förmånstagare begränsas, i synnerhet rörande storlek (till exempelvis till små och medelstora företag), belägenhet eller bransch, och därför med stor sannolikhet utgör statligt stöd.

Slutsatserna vid Europeiska rådets möten i Stockholm och Barcelona efterfrågade fortsatta ansträngningar för att sänka den generella nivån av statligt stöd och underströk behovet av att omfördela stöd i riktning mot horisontala mål av gemensamt intresse, däribland ekonomisk och social sammanhållning, och av att inrikta stödet på identifierade marknadsmisslyckanden.

Direkta skattebestämmelser som genom att sänka skattekostnaderna för vissa produktionskostnader (däribland kostnader för FoU) syftar till att uppnå allmänna mål för den ekonomiska politiken utgör dock i vanliga fall inte statligt stöd om de gäller utan åtskillnad för alla företag och för all produktion av varor och tjänster. Det faktum att vissa företag, framför allt inom forsknings- och utvecklingsintensiva sektorer, har större utgifter för FoU än andra och på så sätt gynnas av skattemässiga bestämmelser rörande FoU, innebär inte nödvändigtvis att bestämmelserna är selektiva.

I vissa fall kan skattelättnader för FoU som utgör statligt stöd vara förenliga med fördraget på grundval av artikel 87.3. Kommissionen har även antagit ett nytt reviderat ramverk rörande statligt stöd för forskning, utveckling och innovation (*ramverket*)¹⁶, genom vilket kommissionen har för avsikt att granska bestämmelser rörande statligt stöd för FoU som den blir underrättad om, inklusive bestämmelser i fråga om skattelättnader.

Vid utformandet av skattelättnader för FoU bör medlemsstaterna ta hänsyn till ovannämnda meddelande och ramverk. Det första steget är att avgöra huruvida en sådan skattelättnad kan anses vara en allmän åtgärd. I de flesta fall anses skattelättnader för FoU som är öppna för alla företag oberoende av storlek, bransch eller belägenhet vara allmänna åtgärder som inte lyder under ramverket.

Vid granskning av en skattelättnad för FoU som utgör statligt stöd i enlighet med artikel 87.1 i EG-fördraget kommer kommissionen särskilt noggrant kontrollera att

- skattelättnaden för FoU gäller för en eller flera av de kategorier av FoU som definieras i ramverket (det vill säga grundforskning, industriell forskning och experimentell forskning),

¹⁴ Kommissionens förordning 69/2001 eller eventuella rättsakter som ersätter denna.

¹⁵ EGT C 384, 10.12.1998, s. 3.

¹⁶ RDI Framework (Ramverk för forskning, utveckling och innovation)

- skattelättnaden för FoU gäller endast för vissa särskilda kostnader för FoU som listas i ramverket,
- stödnivån hos skattelättnaden för FoU kan fastställas och inte överträder den högsta nivå som anges i ramverket.

Vidare anges i ramverket för forskning, utveckling och innovation att kommissionen genom att utföra ovannämnda kontroller och bedöma undersökningsresultat som redovisas av medlemsstaterna kommer att utgå från att skattelättnaderna för FoU stimulerar företag att lägga mer pengar på dessa områden.

Hänsyn måste också tas till relevanta kumulationsregler som avgör om ett företag får ta emot stöd enligt olika bestämmelser.

Man måste också undersöka huruvida skattemässiga bestämmelser faller inom ramen för gruppundantagsförordningarna.

2. LÄMPLIG UTFORMNING AV BEHANDLING I SKATTEHÄNSEENDE OCH SKATTELÄTTNADER RÖRANDE FORSKNING OCH UTVECKLING

Under senare år har ett växande antal medlemsstater anpassat eller infört skattelättnader för FoU för att gynna investeringar i FoU¹⁷. I nuläget använder 15 medlemsstater dem som en del av deras kombination av offentliga stödinstrument. I enlighet med den öppna samordningsmetoden sammanställer CREST¹⁸ expertrapporter¹⁹ som ger en översikt och analys av de åtskilliga skattelättnaderna för FoU i medlemsstater och andra relevanta länder. Rapporterna belyser de många olika typer och utformningsvarianter av skattelättnader som föreligger, vilket återspeglar det faktum att det råder olika förhållanden i de berörda länderna (allmän skattepolitik, industristruktur, utövande av FoU inom den privata sektorn). Det finns inget allmängiltigt svar på hur skattelättnader för FoU bör utformas, tillämpas eller utvärderas.

Baserat på expertanalyser av de många nuvarande modellerna och av befintliga utvärderingar kan emellertid ett antal vägledande principer definieras för skattelättnadernas utformning i stora drag och för relevanta slumpfaktorer. Dessa återfinns i bilagan²⁰. Till exempel anger de vägledande principerna följande behov som bör uppfyllas av skattelättnaderna:

- Att omfatta fler företag, eftersom allmänna åtgärder lämpar sig bäst både för att maximera den potentiella ökningen av privata investeringar i FoU inom näringslivet och för att minimera snedvridningarna på marknaden.
- Att omfatta alla löpande kostnader och ta hänsyn till vissa typer av FoU-relaterade kapitalkostnader.
- Att lägga stor vikt vid att fastställa skattelättnadernas direkta additionalitet och deras mervärde för forskningsstrukturen.

¹⁷ IBFD 2004 [rapport](#) rörande skattemässig behandling av utgifter för forskning och utveckling

¹⁸ Rådets och kommissionens rådgivande vetenskapliga kommitté.

¹⁹ [CREST Reports](#)

²⁰ SEK (2006) XXX

- Att ta hänsyn till utvärderingskriterier och uppgifter redan vid utformningen.
- Att utvärdera om målen med skattelättnaderna har uppnåtts, om metoderna för hur de tillämpats/administrerats har varit effektiva och vilka följd effekter de har gett upphov till i samhället.

Bilagan ger detaljerade anvisningar angående allmänna principer för utformning och genomförande såsom de som beskrivits ovan, men även angående olika typer av ordningar och avdrag samt stödberättigande FoU-kostnader. Den erbjuder olika möjligheter till att förbättra den skattemässiga behandlingen av FoU i olika politiska sammanhang och berör i synnerhet påverkan av en bredare kombination av politiska åtgärder, de relativa fördelarna med ett allmänt forsknings- och utvecklingsvänligt skatteklimat jämfört med användning av allmänna lättnader för företagsskatt eller stöd som särskilt riktas till nystartade innovativa små och medelstora företag. Medlemsstater uppmanas att ta hänsyn till dessa anvisningar när de inför nya eller anpassar befintliga skattelättnader för FoU.

Systematisk och enhetlig utvärdering av deras effekt, både för enskilda företag och för ekonomin som helhet, är av största vikt för en effektivare användning av skattelättnader för FoU. De relativt få utvärderingar som finns till hands i nuläget har dock ofta utförts med olika tillvägagångssätt, vilket gör att deras resultat ofta är svåra att jämföra. Medlemsstaterna uppmanas därför till att anta en systematisk och enhetlig strategi för att utföra utvärderingar i enlighet med bilagens föreskrifter.

I den föreslagna strategin rekommenderas bland annat en förhandsanalys av den beräknade effekten av skattelättnader för FoU samt att utvärderingen förbereds redan i utformningsstadiet. Kommissionen kommer att främja utbyte av erfarenheter och goda metoder genom att lägga grunden till ett nätverk av nationella experter.

3. INRIKTNING FÖR ÅTGÄRDER AV GEMENSAMT INTRESSE OCH TILL ÖMSESIDIG NYTTA

För att göra användningen av skattelättnader och skattemässig behandling rörande FoU inom EU mer effektiv finns det en rad andra specifika skattefrågor som behöver behandlas på ett enhetligt sätt, förutom de grundläggande utformningsprinciper som anges ovan (det vill säga förenlighet med EU:s lagstiftning och lärdomar utifrån goda metoder i medlemsstater). Vissa av dessa frågor är forskningsrelaterade aspekter av det allmänna skattesystemet medan andra gäller forsknings- och utvecklingsfrågor av gemensamt intresse.

Det gemensamma målet för de föreslagna initiativen i denna sektion är att garantera att skattepolitiken bidrar ytterligare till att den kunskapsbaserade ekonomin uppnås genom inrättandet av ett enhetligt ramverk som främjar nya investeringar i FoU och stärker den inre marknadens funktionsförmåga.

Medlemsstaterna uppmanas till att diskutera de föreslagna initiativen i denna sektion på EU-nivå och till att ta hänsyn till dem när de granskar sina skatteregler.

3.1. Stödjande av storskaliga forsknings- och utvecklingsprojekt över nationsgränserna

Den allt starkare kunskapsglobaliseringen och internationaliseringen av forskning och innovation är en viktig samtida trend. Denna utveckling stöds av informations- och kommunikationstekniska framsteg, liksom av insikten om att det ligger ett stort värde i den produktion och spridning av kunskap som globalisering och internationellt samarbete kan erbjuda. Erfarenheterna från Eureka och andra multinationella forskningsinitiativ har visat att storskaliga projekt över landsgränserna möter stora problem på grund av att det inte kan garanteras att de samtidigt och vid rätt tidpunkt erhåller flerårig offentlig finansiering från flera olika medlemsstater, något som ofta har att göra med de olika godkännandeförfaranden som tillämpas. Följden av detta kan vara att projekt över landsgränserna försvåras, trots att de egentligen bör stimuleras beroende på deras höga produktivitet och de positiva följd effekter de får i fråga om lärodomar och kunskaper. För att lösa denna situation kan det vara lämpligt att också tillämpa särskilda skattelättnader för FoU för att uppmuntra punktlighet och förutsägbarhet under ett forskningsprojekts löptid, istället för att endast finansiera sådana projekt genom bidrag.

Med anledning av detta inbjuds medlemsstater till att – tillsammans med Europeiska kommissionen – ta itu med hindren för forskningsprojekt över landsgränserna, till exempel genom att förbättra användning och samordning av skattelättnader för deltagare från industrin i storskaliga FoU-projekt över landsgränserna eller genom att tillämpa gemensamma definitioner av FoU.

Eftersom offentligt stöd av denna typ är av selektiv karaktär utgör det statligt stöd och måste följa bestämmelserna i det reviderade ramverket samt vara förenligt med EG-fördragets artikel 87.3 rörande viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse.

3.2. Nystartade innovativa företag

Skattelättnader riktade till nystartade innovativa företag²¹ av det slag som har införts av vissa medlemsstater kan ha en positiv effekt på FoU-aktiviteter och på tillväxten för företag inom denna sektor. De kan utgöras av befrielse från bolagsskatt eller av en tidsbegränsad befrielse från socialförsäkringsutbetalningar relaterade till anställning av högkvalificerad personal (till exempel forskare och experter), och på så sätt sänka kostnaderna för nystartade FoU-baserade företag. Medlemsstaterna uppmuntras att överväga möjligheten att erbjuda särskilda skattelättnader för denna strategiskt sett viktiga företagskategori.

3.3. Främjande av filantropiskt finansierad forskning

Ett ytterligare sätt att främja europeiska investeringar i FoU skulle kunna vara att förbättra den skattemässiga behandlingen av filantropiska enheter som finansierar forskning, till exempel stiftelser och välgörenhetsorganisationer (*forskningsstiftelser*). Forskningsstiftelser är privata enheter som syftar till att främja vetenskap genom att finansiera FoU-aktiviteter i allmännyttiga organisationer, i synnerhet universitet och offentliga forskningscentrer. Trots att det redan finns ett antal större forskningsstiftelser²² är denna finansieringskälla underutnyttjad i Europa vid en jämförelse med USA, och vissa formella och informella hinder tycks ligga i

²¹ Se definitionen av ramverk för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation.

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

vägen för både donationer från individer eller företag å ena sidan och finansieringsflödet till forskning å andra sidan.

Det finns därför ett behov av att förbättra skattevillkoren för donationer och stiftelseverksamheter över landsgränserna för att skapa rättvisa spelregler inom EU. Det skulle vara ett viktigt steg i arbetet för att underlätta finansiering över landsgränserna att komma överens om en gemensam definition av allmännyttiga syften eller att gå i riktning mot ett ömsesidigt erkännande av rätten till skattelättnad för allmännyttiga organisationer. Ett sådant förhållnings sätt återfinns i European Foundation Centres förslag till en europeisk stiftelseförfattning (*European Foundation Statute*), som också förespråkar ett icke-diskriminerande förhållnings sätt till skattemässig behandling av stiftelser av denna typ samt deras donatorer och förmånstagare.

Medlemsstaterna inbjuds att stödja ett gemensamt förhållningssätt gällande i) den skattemässiga behandlingen av själva stiftelserna, oavsett var de är belägna i EU, och ii) definitionen av allmännyttiga organisationer.

Kommissionen kommer att stödja inrättandet av ett europeiskt forum för filantropi och finansiering av forskning (*European Forum on Philanthropy and Research Funding*), en permanent mekanism för utbyte av erfarenheter, utvärdering av goda metoder och främjande av samarbete.

3.4. Rörlighet över gränserna för forskare

För att underlätta rörligheten för forskare inom EU, både för längre vistelser i en annan medlemsstat och för kortare arbetsuppdrag, inbjuds medlemsstater till att göra det lättare att administrativt sett följa skattebestämmelser både för forskarna själva och för de anställande institutionerna, samt att tillhandahålla skattefria lån för att täcka de faktiska rörelsekostnaderna (till exempel resekostnader).

Dessutom bör både medlemsstaterna och de anställande institutionerna göra en ytterligare ansträngning för att öka insynen rörande särskilda skattelättnader som kan vara tillgängliga även för forskare (till exempel skatteförmåner för utlandsstationerade). Medlemsstaterna inbjuds också till att klargöra de omständigheter under vilka forskare skulle kunna tillåtas behålla sin adress i beskattningshänseende i sitt ursprungsland under en begränsad tidsperiod. Under alla omständigheter bör medlemsstater undvika dubbelbeskattning, till exempel genom att öka insynen rörande bestämmelser i bilaterala skattefördrag och nationell lagstiftning som är relevanta för aktiviteter över landsgränserna.

3.5. Underlättande av att lägga ut forskning och utveckling på entreprenad över gränserna

Vissa medlemsstater (till exempel Frankrike och Spanien) tillåter företag att begära ett dokument som intygar deras förmåga att bedriva FoU. Sådana dokument underlättar tillämpningen av FoU-skattelättnader och är giltiga under många års tid. De används av skattemyndigheter för att effektivisera behandlingen av ansökningar om skattelättnad. För att undvika territoriell diskriminering vid fall då FoU läggs på entreprenad över landsgränserna inbjuds medlemsstater som använder sig av denna metod att utvidga dem till att omfatta även FoU-bedrivande företag i andra medlemsstater.

Intresserade medlemsstater inbjuds till att komma överens om innehållet i sådana dokument för att underlätta deras ömsesidiga erkännande och minska den administrativa bördan för

företag i hela EU. Kommissionen kommer att presentera en möjlig utformning av sådana dokument för att stimulera diskussionen.

I vissa medlemsstater erhåller officiella enheter som utför FoU automatiskt sådana dokument. För att undvika territoriell diskriminering vid fall av entreprenad av FoU över landsgränserna bör motsvarande offentliga enheter i andra medlemsstater behandlas på samma sätt som de nationella. Kommissionen har skapat en lista över EU-baserade offentliga enheter som bedriver FoU, baserat på deras deltagande i ramverksprogrammet för forskning. Denna lista kommer att finnas tillgänglig på Internet och kan hjälpa intresserade medlemsstater att tillämpa sina skattelättnader för FoU på ett icke-diskriminerande sätt. Kommissionen har för avsikt att uppdatera denna lista regelbundet och inbjuder alla medlemsstater till att granska den och, i lämpliga fall, lämna information om andra enheter som bör tas med.

3.6. Forskning och utveckling och mervärdesskatt.

Mervärdesskatt på kostnader för FoU som ådragits beskattningsbara personer är avdragsgilla i de fall då varorna och tjänsterna i fråga har använts för mervärdesbeskattade transaktioner. De nuvarande reglerna i det sjätte mervärdesskattedirektivet angående befrielser, offentliga myndigheter och bidrag kan påverka denna möjlighet till avdrag och således lägga en onödig börda på vissa forskningsaktiviteter. Kommissionen har åtagit sig att granska dessa tre områden²³ som behöver moderniseras. Vid sin granskning av lagstiftningen kommer kommissionen att göra en kritisk bedömning av restriktionerna för återbetalning av mervärdesskatt på utgifter för FoU. Den kommer också att bedöma i vilken utsträckning de nuvarande reglerna rörande offentliga myndigheter och bidrag hämmar skapandet av offentlig-privata partnerskap och kostnadsfördelande arrangemang, däribland på forskningsområdet där sådana metoder blir allt vanligare för att bedriva FoU som kräver samordnad finansiering från både offentliga och privata enheter eller utläggning på entreprenad av forskning från privata enheter till offentliga (kontrakterad forskning). Tillämpningen av nuvarande regler för mervärdesskatt på offentliga enheter är komplex och ger olika resultat på olika platser i gemenskapen. Dessutom leder skillnaden mellan tillämpningen av mervärdesskatt för offentliga och privata enheter till snedvriden konkurrens och ekonomisk ineffektivitet och uppmuntrar till skatteundandragande. Kommissionen kommer att undersöka olika sätt för att förenkla dessa regler och göra det lättare att tillämpa dem på ett mer enhetligt sätt i hela gemenskapen. Målet med detta är att garantera rättvisa spelregler i sektorer där både offentliga och privata enheter bedriver verksamhet, till exempel tillhandahållandet av kontrakterad forskning.

De näraliggande problemen rörande befrielser, offentliga myndigheter och bidrag kommer att behandlas som en gemensam fråga och de sociala och ekonomiska följderna av alla tänkbara lagförslag kommer att utvärderas innan ett förslag läggs fram 2008.

3.7. Behandling av forskning och utveckling i den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen

På längre sikt är det önskvärt att hitta en gemensam skattemässig definition av forskning, utveckling och innovation för hela EU och ge denna typ av utgifter en fördelaktig behandling i skattehänseende i den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen. Kommissionen kommer att inkludera detta i de relevanta arbetsgruppsdiskussionerna med medlemsstater,

²³ KOM(2000) 348.

med syftet att definiera en enhetlig och välbalanserad lösning i enlighet med andra möjliga skattelättnader i den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen.

4. SAMMANFATTNING

Kommissionen är medveten om den samtida trend i många medlemsstater som innebär att fördelaktigare behandling i skattehänseende erbjuds för FoU och välkomnar denna ansträngning för att öka företagens satsningar på FoU. Den växande variationsrikedomen av skattelättnader för FoU riskerar att leda till ytterligare uppsplittring av det europeiska företagsskattelandskapet och skulle kunna leda till att de inte används på ett optimalt sätt när de tillämpas över landsgränserna. Med hänsyn till den ökande globaliseringen av FoU-aktiviteter behövs därför en viss grad av samordning för att uppmuntra till en effektiv användning av skattelättnader för FoU inom hela EU och för att förbättra forskningssamarbetet över landsgränserna. Detta meddelande och dess bilaga fastställer utformningsmöjligheter och juridiska villkor för att hjälpa medlemsstater att förbättra sin behandling i skattehänseende av FoU.