

Regeringens proposition

2024/25:38



Suspension av skatteavtalet med Ryssland

Prop.
2024/25:38

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 oktober 2024

Ebba Busch

Niklas Wykman
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om upphävande av lagen (1993:1301) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ryssland. Syftet är att tillämpningen av avtalet i svensk lagstiftning ska upphöra. Förslaget föranleds av att regeringen avser att folkrättsligt suspendera avtalet i dess helhet, så snart som det är möjligt enligt folkrättens regler. En sådan suspension behöver koordineras med ett upphävande av den lag genom vilken avtalet har införlivats i svensk rätt. Lagen om upphävande föreslås därför träda i kraft den dag som regeringen bestämmer, för att avtalet ska kunna suspenderas snarast möjligt.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om upphävande av lagen (1993:1301) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ryssland.....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Suspension av skatteavtalet med Ryssland	6
5	Lagförslaget	7
6	Konsekvenser.....	8
6.1	Konsekvenser för individer och företag	8
6.2	Övriga konsekvenser.....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober 2024	10

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2024/25:38

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om upphävande av lagen (1993:1301) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ryssland.

2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1993:1301) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ryssland

Härigenom föreskrivs att lagen (1993:1301) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ryssland ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.
2. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande i fråga om
 - a) källskatter, på belopp som har betalats eller tillgodoförts före ikraftträdandet, och
 - b) andra skatter på inkomst, på inkomst som förvärvats före ikraftträdandet.

Avtalet med Ryska federationen för undvikande av dubbelbeskattning beträffande skatter på inkomster (SÖ 1995:26) undertecknades den 14 juni 1993. Avtalet är införlivat i svensk rätt genom lagen (1993:1301) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ryssland som trädde i kraft den 1 januari 1996. Avtalet genomgick en omfattande revidering genom ett ändringsprotokoll som undertecknades den 24 maj 2018. Den lydelse som avtalet fick genom ändringsprotokollet trädde i kraft den 1 juli 2019.

Till följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har Sverige tillsammans med EU:s övriga medlemsstater och andra stater infört ekonomiska sanktioner mot Ryssland. Skatteverket har stoppat det internationella informationsutbytet på skatteområdet med Ryssland.

Genom presidentdekret utfärdat den 8 augusti 2023 beslutade Ryssland att suspendera tillämpningen av ett antal artiklar i sina skatteavtal med 38 stater som infört ekonomiska sanktioner, däribland Sverige. Sverige underrättades samma dag om beslutet. Därefter har Sverige deltagit i insatser för att koordinera EU:s medlemsstater kring ett svar. I svar till Ryssland i november 2023 klargjorde Sverige att beslutet saknar stöd såväl i avtalet som i folkrätten och att det därmed utgör ett väsentligt brott mot avtalet. Det står därmed Sverige fritt att vidta lämpliga åtgärder i enlighet med folkrätten. Motsvarande svar till Ryssland har lämnats av andra medlemsstater.

I svar i februari 2024 angav Ryssland att man vidhåller sitt beslut. Regeringen anser därmed att Sverige bör suspendera avtalet till följd av att Ryssland ensidigt och i strid med folkrätten beslutat att sluta tillämpa delar av avtalet.

Ett förslag till lag om upphävande av lagen (1993:1301) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ryssland har upprättats inom Finansdepartementet.

Lagrådet

Genom lagförslaget upphävs lagen (1993:1301) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ryssland. Lagförslaget är författnings-tekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

4 Suspension av skatteavtalet med Ryssland

Regeringens bedömning: Skatteavtalet mellan Sverige och Ryssland bör suspenderas i sin helhet tills vidare.

Skälen för regeringens bedömning

Genom presidentdekret utfärdat den 8 augusti 2023 beslutade Ryssland att suspendera tillämpningen av ett antal artiklar i sina skatteavtal med 38 stater, däribland Sverige. I dekretet hänvisades till rysk lagstiftning om Ryska federationens internationella avtal. Vidare angavs att beslutet fick omedelbar verkan och kommer att gälla tills de berörda staterna upphör med vad Ryssland anser vara kränkningar av Ryska federationens legitima ekonomiska och andra intressen eller till dess avtalen sägs upp i relation till Ryska federationen. Sverige underrättades skriftligen på diplomatisk väg om dekretet samma dag som det utfärdades.

Dekretet innehåller en uppräkningslista av berörda avtal med angivande av vilka artiklar som avses i varje avtal. När det gäller avtalet med Sverige är det fråga om artiklarna 5–22, 24, 27, 28 och 30, samt punkt 2 i protokollet till avtalet. Artiklarna 5–22 innehåller avtalets beskattningsregler avseende olika typer av specifikt angivna inkomster samt annan inkomst och förmögenhet. I artikel 24 finns bestämmelser om förbud mot diskriminering. Artikel 27 och 28 syftar till att motverka avtalsmissbruk i olika situationer. Artikel 30 innehåller vissa procedurregler för det fall någon av de avtalsslutande staterna inför viss incitamentslagstiftning på skatteområdet. Slutligen omfattas punkt 2 i protokollet eftersom den punkten innehåller närmare bestämmelser om artikel 10 i avtalet.

Med suspension avses att parterna till en internationell överenskommelse fritas från förpliktelsen att helt eller delvis fullgöra överenskommelsen i deras inbördes förhållande under den tid som suspensionen varar. Suspension innebär dock inte att överenskommelsen frånträds eller upphör att gälla. Parterna behöver därmed inte ingå en ny överenskommelse om tillämpningen av överenskommelsen ska återupptas.

Skatteavtalet med Ryssland innehåller inga regler om suspension av avtalet, det är således inte en åtgärd som kan vidtas med stöd av avtalet. Rysslands suspension av skatteavtalet får därmed ses i ljuset av allmänna traktaträttsliga regler. Dessa regler har i allt väsentligt kodifierats i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten (SÖ 1975:1, Wienkonventionen) som både Sverige och Ryssland har tillträtt.

Enligt artikel 42 i Wienkonventionen kan en traktat endast suspenderas genom tillämpning av traktatens bestämmelser om suspension eller med stöd av bestämmelserna i Wienkonventionen. I avsaknad av bestämmelser i själva traktaten följer av artikel 57 i Wienkonventionen att en traktat kan suspenderas om parterna samtycker till det. Vidare kan en traktat enligt artikel 60 i Wienkonventionen suspenderas till följd av ett väsentligt traktatsbrott. Med väsentligt traktatsbrott avses enligt samma artikel ett sådant förnekande av en traktat som saknar stöd i Wienkonventionen eller ett

brott mot en bestämmelse som är väsentlig för traktatens ändamål och syfte. Prop. 2024/25:38

Eftersom skatteavtalet med Ryssland inte innehåller några bestämmelser om suspension och då det inte föreligger något väsentligt traktatsbrott från svensk sida, har Ryssland inte rätt att suspendera avtalet utan Sveriges samtycke. Sverige har inte gett sitt samtycke till suspension. Mot denna bakgrund utgör det ryska beslutet om suspension ett väsentligt traktatsbrott enligt Wienkonventionen.

Sverige har påtalat att Rysslands beslut att suspendera avtalet utgör ett väsentligt traktatsbrott och uppmanat Ryssland att fortsatt tillämpa skatteavtalet i sin helhet. Om så inte sker, har det klargjorts att det står Sverige fritt att vidta någon av de åtgärder som kan vidtas till följd av ett väsentligt traktatsbrott enligt artikel 60 i Wienkonventionen. Ryssland har svarat att man står fast vid sitt beslut att suspendera de ovan angivna artiklarna i avtalet.

De åtgärder som Sverige därmed kan vidta enligt artikel 60 i Wienkonventionen är uppsägning eller suspension av avtalet. Regeringen gör här bedömningen att skatteavtalet bör suspenderas. Regeringen gör vidare bedömningen att den svenska suspensionen bör omfatta hela avtalet. Skälen för detta är dels att det ryska beslutet om suspension omfattar avtalets kärnbestämmelser och därmed i praktiken hela avtalet, dels att undvika oklarheter kring i vilken utsträckning som avtalet är suspenderat. Följden av att skatteavtalet suspenderas på detta sätt är enligt artikel 72 i Wienkonventionen att båda parterna fritas från förpliktelsen att fullgöra avtalet tills vidare.

Enligt 10 kap. 3 § regeringsformen (RF) krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för Sverige bindande överenskommelse bl.a. i de fall överenskommelsen förutsätter att en lag ändras eller att en ny lag stiftas. Enligt 10 kap. 5 § RF gäller samma förutsättningar vad gäller riksdagens godkännande för att säga upp en internationell överenskommelse. Suspension är dock inte reglerat i regeringsformen, varför riksdagens godkännande inte krävs i fråga om att suspendera avtalet.

5 Lagförslaget

Regeringens förslag: Lagen om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ryssland ska upphävas.

Lagen om upphävande träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Skälen för regeringens förslag

Skatteavtalet med Ryssland har införlivats i svensk rätt genom lag (1993:1301) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ryssland, där det i 1 § anges att avtalet ska gälla som lag här i landet. För att ge verkan åt en suspension av hela avtalet bör lagen upphävas så att det inte går att tillämpa avtalets regler med stöd av intern lagstiftning, trots att avtalet suspenderats folkrättsligt.

Enligt punkt 1 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna träder lagen i kraft den dag som regeringen bestämmer. Ryssland ska meddelas om avsikten att suspendera avtalet minst tre månader innan suspensionen verkställs. Efter utgången av tremånadersperioden kan regeringen sätta lagen i kraft. Det går inte att nu säga vid vilken tidpunkt lagen kan sättas i kraft.

När lagen träder i kraft följer av punkt 2 a och b i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna att den upphävda lagen dock fortfarande ska gälla i fråga om

- källskatter, på belopp som har betalats eller tillgodoförts före ikraftträdandet, och
- andra skatter på inkomst, på inkomst som har förvärvats före ikraftträdandet.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för individer och företag

De bestämmelser i avtalet som fördelar beskattningsrätten i fråga om inkomst och förmögenhet mellan länderna tillämpas sedan en tid tillbaka inte av Ryssland till följd av det ryska beslutet om suspension. När Sverige nu suspenderar avtalet är båda staterna i princip oförhindrade att beskatta berörda skattskyldiga fullt ut i enlighet med sin interna rätt. Det går inte att i detalj redogöra för konsekvenserna för individer och företag, då det är beroende av förutsättningarna i varje enskilt fall och även påverkas av lagstiftningen i Ryssland.

Generellt gäller dock att avtalet inte i någon större utsträckning begränsar beskattningen av individer eller företag i den stat där de är hemmahörande. Avtalet begränsar däremot i större utsträckning en avtalslutande stats möjlighet att beskatta inkomster som källstat, dvs. när inkomster betalas ut från den staten till individer och företag hemmahörande i den andra avtalslutande staten. I fråga om källstatsbeskattning innehåller avtalet vissa trösklar för beskattningsinträde och begränsningar för uttag av källskatt, vilket gör det möjligt att peka på vissa generella konsekvenser för individer och företag till följd av suspensionen.

Fysiska personer bosatta i Sverige riskerar redan till följd av det ryska beslutet om suspension att bli föremål för högre beskattning i Ryssland av betalningar från Ryssland i form av utdelning, ränta och royalty, eftersom Ryssland inte längre tillämpar avtalets begränsningar för uttag av skatt i källstaten för sådana betalningar. Motsvarande gäller för svenska företag med investeringar eller verksamhet i Ryssland. Svenska företag med verksamhet i Ryssland torde också till följd av det ryska beslutet om suspension kunna bli skattskyldiga till bolagsskatt där i fler fall än vad som gällde innan beslutet, eftersom de trösklar för beskattningsinträde som följer av avtalets bestämmelser om fast driftställe inte längre tillämpas. Efter Sveriges suspension kommer dessa effekter på motsvarande sätt påverka fysiska personer och företag hemmahörande i Ryssland vid beskattning i Sverige.

I Sverige finns intern lagstiftning för undanröjande av dubbelbeskattning i lagen (1986:468) om avräkning av utländsk skatt (avräkningslagen). Denna lagstiftning är tillämplig i förhållande till både individer och företag som är obegränsat skattskyldiga i Sverige och i fråga om intäkter hänförliga till ett fast driftställe i Sverige. Avräkningslagen ger möjlighet till undanröjande av dubbelbeskattning även i de fall när det inte finns något tillämpligt skatteavtal, vilket lindrar de negativa effekterna av att skatteavtalet med Ryssland suspenderas.

Att avtalet suspenderas i dess helhet med följd att båda staterna är oförhindrade att beskatta enligt intern rätt, kan även generellt leda till en viss ökad administrativ börda för berörda fysiska personer och företag.

Den totala omfattningen av eventuella negativa effekter till följd av en svensk suspension bedöms emellertid som liten. Till följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har det ekonomiska utbytet mellan länderna minskat markant. De negativa effekterna måste även vägas mot de principiella överväganden som ligger bakom den svenska suspensionen.

Suspensionen påverkar inte regeringens fortsatta arbete med åtgärder för att säkerställa efterlevnad av sanktioner och försvåra kringgående av dem.

6.2 Övriga konsekvenser

Mot bakgrund av vad som anges avsnitt 6.1 går det inte att med någon större säkerhet avgöra vilka konsekvenserna blir för Sveriges skatteintäkter av att skatteavtalet med Ryssland suspenderas. Utifrån från förutsättningen att det ekonomiska utbytet mellan länderna minskat markant, förväntas förslagen inte ge upphov till någon offentligfinansiell effekt.

Allmänt sett medför tillämpning av ett skatteavtal en viss arbetsbörda för främst Skatteverket, eftersom en sådan tillämpning kan innebära att beskattning efter ansökan i enskilda fall ska ske på ett sätt som avviker från de allmänna skattereglerna. Att skatteavtalet med Ryssland suspenderas kan därför minska den arbetsbördan. Samtidigt kan suspensionen innebära en viss ökning av antalet ärenden där skattskyldiga begär att dubbelbeskattning ska undanröjas med stöd av avräkningslagen. Förslaget bedöms sammantaget inte ge upphov till någon ökad arbetsbörda för Skatteverket eller för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förslaget torde inte medföra några märkbara effekter på vare sig inkomstfördelningen eller den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslaget bedöms i övrigt inte ha effekter på sysselsättning, miljö eller integration.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober 2024

Närvarande: Busch, ordförande, och statsråden Ankarberg Johansson, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet Wykman

Regeringen beslutar proposition Suspension av skatteavtalet med Ryssland