

Skatteutskottets yttrande 2019/20:SkU5y

Protokoll om immunitet och privilegier för Europeiska organisationen för kärnforskning

Till utbildningsutskottet

Utbildningsutskottet har beslutat att ge skatteutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2019/20:49 Protokoll om immunitet och privilegier för Europeiska organisationen för kärnforskning och den motion som väckts med anledning av propositionen i de delar denna berör skatteutskottets beredningsområde.

Skatteutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen i de delar som rör skatteutskottets beredningsområde, dvs. samtliga avsnitt, utom avsnitten 5 och 6 om säkerhetsområdet i anslutning till raketskjutfältet Esrange och om utvecklingen av värdskapet för European Spallation Source, samt över kommittémotion 2019/20:3449 av Patrick Reslow m.fl. (SD).

Skatteutskottet föreslår att utbildningsutskottet godkänner protokollet om privilegier och immunitet för Europeiska organisationen för kärnforskning med en reservation som innebär att löner och förmåner som lämnas av organisationen till svenska medborgare och personer bosatta i Sverige ska vara befriade från svensk inkomstbeskattning endast i den utsträckning som medges av svensk skattelagstiftning. Skatteutskottet föreslår vidare att utbildningsutskottet tillstyrker regeringens lagförslag. Skatteutskottet föreslår att utbildningsutskottet avstyrker motionen.

I yttrandet finns en avvikande mening (M, SD) och ett särskilt yttrande (M).

Utskottets överväganden

Bakgrund

Regeringen föreslog den 6 mars 1953 att Sverige skulle delta i samarbetet inom Europeiska organisationen för kärnforskning (European Organization for Nuclear Research, Cern). Riksdagen beslutade den 6 maj samma år i enlighet med förslaget (prop. 1953:127, SU 77, rskr. 167). Cern upprättades genom en överenskommelse som ingicks den 1 juli 1953. Överenskommelsen ratificerades av Sverige den 18 juni 1954. Konventionen trädde i kraft den 29 september 1954. Organisationen vidtar åtgärder för samarbete mellan europeiska stater som är medlemmar i organisationen om kärnforskning av rent vetenskaplig och grundläggande karaktär samt annan närliggande forskning. Organisationen vidtar även åtgärder för samarbete med icke-europeiska stater. Dessa har möjlighet att bli associerade medlemmar till organisationen. Organisationens laboratorium och dess underjordiska partikel-accelerator och undersökningsutrustning befinner sig på två staters områden, i Schweiz och Frankrike.

Den 18 mars 2004 beslutade Cerns medlemsstater att upprätta ett protokoll om immunitet och privilegier. Genom protokollet ges Cern den immunitet och de privilegier (undantagsförmåner) som krävs för att säkerställa att organisationen kan fungera effektivt. Protokollet trädde i kraft den 22 februari 2007. Enligt artikel 22.2 gäller att inget i protokollet ska hindra de stater som är parter i protokollet från att ingå andra internationella fördrag med organisationen, genom vilka bestämmelserna i protokollet kompletteras, utvidgas eller effektiviseras. Organisationen har bekräftat att inget hindrar att Sverige ansluter sig till protokollet med en reservation.

Konventionen från 1954 behandlar inte frågan om immunitet och privilegier på annat sätt än att det i artikel IX sägs att det ska avtalas om immunitet och privilegier för organisationen, dess personal och representanter för medlemsstater genom särskilda överenskommelser mellan organisationen och medlemsstaterna. Det ifrågavarande protokollet är ett sådant arrangemang.

Immunitet gäller förutom organisationen även organisationens tjänstemän (artikel 10.1). Dessa åtnjuter också privilegier, bl.a. befrielse från inkomstskatt i sitt hemland förutsatt att organisationen beskattar inkomsterna med intern skatt (artikel 10.2 b) och befrielse från inreserestriktioner för egen del och för familjemedlemmar (artikel 10.2 c). Generaldirektören åtnjuter samma immunitet och privilegier som beviljas diplomatiska representanter i motsvarande ställning (artikel 12). Den immunitet och de privilegier som bestäms i artiklarna 9, 10 och 12 i protokollet beviljas enbart för att säkerställa organisationens verksamhet och självständighet, inte för att tillgodose ifrågavarande personers personliga intressen (artikel 13).

Sverige är det enda medlemsland som inte signerat protokollet om immunitet och privilegier. Cern har en budget om ca 1,3 miljarder

schweizerfranc per år. Sveriges bidrag till denna uppgick 2019 till 298 miljoner kronor, vilket motsvarade 2,66 procent av de samlade bidragen. Mer än hälften av budgeten använder Cern för inköp av material och tjänster från främst medlemsländerna. Inköpen från Sverige motsvarar ca 0,7 procent av organisationens totala inköp, vilket gör att Cern anser att Sverige är ett mycket dåligt balanserat land (very poorly balanced country). Vid import av varor och tjänster tillämpar Cern principen om att välja produkter från de företag som erbjuder lägst pris.

Även andelen svensk personal vid Cern är lägre än den svenska andelen av medlemsavgiften. Den andel av personalen som kommer från Sverige uppgår till mindre än 1 procent. En bidragande orsak är att det medför en ekonomisk risk och kan innebära ökade kostnader för organisationen att anställa personer från Sverige. Den s.k. ettårsregeln i svensk skattelagstiftning innebär att om en vistelse utomlands under en anställning varar i minst ett år i samma land, är man under vissa förutsättningar inte skattskyldig för inkomsten även om denna inte beskattas i verksamhetslandet. Regeln är dock inte tillämplig på personer som väljer att återvända till Sverige efter kortare tid än ett år. Då ett återvändande inte alltid kan förutses är det alltså svårt att i förväg bedöma skattskyldigheten. Cern har en princip om att alla anställda ska behandlas lika, vilket för Cerns del innebär att organisationen ersätter den anställda för sådan svensk inkomstskatt som tas ut på ersättningen från Cern. Att anställa svensk personal kan därmed bli dyrare för Cern än att anställa personal från andra medlemsländer.

Propositionen

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner protokollet om privilegier och immunitet för Europeiska organisationen för kärnforskning med en reservation som innebär att löner och förmåner som lämnas av organisationen till svenska medborgare och personer bosatta i Sverige ska vara befriade från svensk inkomstbeskattning endast i den utsträckning som medges av svensk skattelagstiftning.

Regeringen anger som skäl till att Sverige inte har anslutit sig till protokollet att Sveriges inställning, när det gäller skatteprivilegier för anställda vid internationella organisationer, hittills har varit att personer som är obegränsat skattskyldiga i Sverige inte ska medges undantag från beskattning. Detta har syftat till att generellt sett bevara breda skattebaser och undvika ett mer komplicerat skattesystem med många specialregler. Regeringen ser ingen anledning att ändra den bedömningen. Sverige bör således inte ansluta sig till protokollet i den del som avser beskattning av löner och löneförmåner som betalas ut till organisationens tjänstemän, artikel 10.2 b i. Om Sverige ska godkänna protokollet bör det därför göras med en reservation från svensk sida. Reservationen bör då utformas så att den innebär att löner och löneförmåner som betalas av organisationen till svenska medborgare eller personer bosatta i Sverige ska vara befriade från svensk inkomstskatt endast i den utsträckning

som svensk skattelagstiftning medger det. På så sätt påverkas inte Sveriges möjligheter att beskatta löner och förmåner från Cern till svenska medborgare och personer bosatta i Sverige.

Cern har påpekat att en reservation skulle kunna innebära en ekonomisk fördel för Sverige på bekostnad av andra medlemsstater med hänvisning till Cerns princip om att alla anställda ska behandlas lika. Principen får till konsekvens att organisationen måste ersätta den anställde för den svenska inkomstskatten samtidigt som skatten tillfaller svenska staten. Avsikten med reservationen är, som nämns, bl.a. att undvika ett skattesystem med många specialregler, inte att ge Sverige ekonomiska fördelar. Det förs därför diskussioner med Cern om möjligheten att ingå en överenskommelse om att Sverige ersätter Cern för de kostnader organisationen kan få till följd av reservationen. Genom att ersätta Cern för de kostnader organisationen kan få till följd av den svenska reservationen påverkas inte den svenska skattebasen. Sverige kan däremot ansluta sig till protokollet i dess övriga delar.

Det är viktigt att Sverige utöver det vetenskapliga utbytet även kan dra nytta av de möjligheter som ett medlemskap ger att exportera utrustning och tjänster till organisationen. Affärer med Cern har även en större betydelse än enbart försäljning av produkter eller tjänster. Cern utvecklar och bygger utrustning som aldrig tidigare byggts. Utvecklingen av dess accelerators och detektorer innebär en högteknologisk upphandling som ger de företag som levererar till Cern möjlighet att i samverkan med Cern utveckla ny teknik. Samarbete med Cern är därför inte endast en fråga om intäkter utan även möjligheter för svenska företag att utveckla produkter och tjänster för andra marknader. Vidare är Cern en högteknologisk arbetsplats som anställer såväl forskare vid anläggningen som tekniker och ingenjörer. Detta ger unika möjligheter till erfarenhetsutbyte och lärande.

För att protokollets bestämmelser om immunitet och privilegier ska bli gällande i Sverige måste de införlivas med svensk rätt. Frågor om immunitet och privilegier för internationella organ och personer med anknytning till sådana organ regleras i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Enligt 4 § i den lagen har vissa i en bilaga till lagen angivna organ och personer med anknytning till dessa organ immunitet och privilegier enligt vad som bestämts i en stadga eller ett avtal som är i kraft i förhållande till Sverige. Enligt protokollet om immunitet och privilegier för Europeiska organisationen för kärnforskning åtnjuter organisationens tjänstemän befrielse från inkomstskatt i sitt hemland förutsatt att organisationen beskattar inkomsterna med intern skatt (artikel 10.2 b i). Av skäl som angetts ovan bör immuniteten och privilegierna gälla i den utsträckning som framgår av avtalet men med en svensk reservation som, trots det som anges i artikel 10.2 b i, innebär att löner och förmåner som lämnas av organisationen till svenska medborgare och personer bosatta i Sverige ska vara befriade från svensk inkomstbeskattning endast i den utsträckning som medges av svensk skattelagstiftning. Regeringen föreslår därför att bilagan till lagen om immunitet och privilegier i vissa fall ska kompletteras så att lagen omfattar Europeiska organisationen för

kärnforskning i enlighet med protokollet av den 18 mars 2004 om immunitet och privilegier för Europeiska organisationen för kärnforskning med en av Sverige anmäld reservation.

Konsekvensanalys

Om de offentligfinansiella effekterna av förslaget anför regeringen följande:

Omfattningen av svenska försäljningar till CERN är begränsad. Den svenska reservationen avser svensk inkomstbeskattning av löner och löneförmåner från CERN för svenska medborgare och personer bosatta i Sverige. För att undvika att Sverige får en ekonomisk fördel gentemot organisationen och andra medlemsländer diskuteras att Sverige ersätter CERN för de kostnader som denna reservation kan leda till. Sedan protokollet trädde i kraft 2007 har det inträffat ett fåtal gånger att en svensk anställd valt att återvända till Sverige inom ett år. Kostnaden för organisationen har sammantaget sedan 2007 uppgått till mindre än en miljon kronor. Utöver detta har CERN sedan 2011 lånat ut experter till ESS (European Spallation Source) för att bistå i konstruktionen av anläggningen. Kostnaden för organisationen för svensk beskattning av dessa personers inkomster har uppgått till ca 560 000 kronor per år. Det är sannolikt att personal kommer att utlånas på liknande sätt under hela konstruktionsfasen av ESS. Förslagen i propositionen medför inte något behov av ytterligare medel i förhållande till vad som har beslutats i budgetpropositionen för 2019 för detta anslag för 2019 och för vad som har beräknats för 2020–2024.

Motionen

I kommittémotion 2019/20:3449 av Patrick Reslow m.fl. (SD) föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska erkänna protokollet om immunitet och privilegier för Europeiska organisationen för kärnforskning (Cern) i sin helhet, utan svenskt undantag.

Sverige är det enda medlemsland som inte skrivit under avtalet om immunitet och privilegier för Cern. Som regeringen skriver i sin proposition innebär det flera nackdelar. En effekt är att andelen svensk personal är betydligt mindre än vad som motsvarar den svenska medlemsavgiften. Att Sverige saknar avtal innebär sannolikt också att vi inte kan sälja högteknologi och allehanda tjänster till Cern i den omfattning vi annars skulle ha gjort. Det är förståeligt att regeringen vill undvika en flora av olika skatteregler, men avtalet ökar knappast floran av svenska skatteregler. Effekten på den svenska skattebasen för de fåtal som i framtiden kan tänkas arbeta på Cern kortare tid än ett år torde bli ytterst marginell. Motionärerna anser att det är viktigare att få ett avtal på plats än att till varje pris försvara svensk skattelagstiftning vid avtalsskrivning med utländska intressenter. Motionärerna vill därför att nämnda avtal skrivs under av Sverige utan undantag.

Utskottets ställningstagande

I likhet med regeringen gör utskottet bedömningen att Sveriges inställning när det gäller skatteprivilegier för anställda vid internationella organisationer även i fortsättningen ska vara att personer som är obegränsat skattskyldiga i Sverige inte ska medges undantag från beskattning, detta i syfte att generellt sett bevara breda skattebaser och undvika ett mer komplicerat skattesystem med många specialregler. Utskottet konstaterar vidare att Cern har bekräftat att inget hindrar att Sverige ansluter sig till protokollet med en reservation.

Sammanfattningsvis anser således skatteutskottet att utbildningsutskottet bör tillstyrka förslaget om att godkänna protokollet om privilegier om immunitet för Europeiska organisationen för kärnforskning upprättat den 18 mars 2004 med en reservation som innebär att löner och förmåner som lämnas av organisationen till svenska medborgare och personer bosatta i Sverige ska vara befriade från svensk inkomstbeskattning endast i den utsträckning som medges av svensk skattelagstiftning. Skatteutskottet anser vidare att utbildningsutskottet därmed bör tillstyrka regeringens lagförslag.

Skatteutskottet anser att utbildningsutskottet bör avstyrka kommittémotion 2019/20:3449 av Patrick Reslow m.fl. (SD).

Stockholm den 13 februari 2020

På skatteutskottets vägnar

Jörgen Hellman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jörgen Hellman (S), Per Åsling (C), Niklas Wykman (M), Hillevi Larsson (S), Helena Bouveng (M), Eric Westroth (SD), Tony Haddou (V), Boriane Åberg (M), David Lång (SD), Patrik Lundqvist (S), Anna Vikström (S), Joar Forssell (L), Johnny Skalin (SD), Rebecka Le Moine (MP), Kjell Jansson (M), Erik Ezeli (S) och Marcus Jonsson (KD).

Avvikande mening

Protokoll om immunitet och privilegier för Europeiska organisationen för kärnforskning (M, SD)

Niklas Wykman (M), Helena Bouveng (M), Eric Westroth (SD), Boriana Åberg (M), David Lång (SD), Johnny Skalin (SD) och Kjell Jansson (M) anför:

Sverige är det enda medlemsland som inte skrivit under avtalet om immunitet och privilegier för Europeiska organisationen för kärnforskning (Cern). Som regeringen skriver i sin proposition innebär det flera nackdelar. En effekt är att andelen svensk personal är betydligt mindre än vad som motsvarar den svenska medlemsavgiften. Att Sverige saknar avtal innebär sannolikt också att vi inte kan sälja högteknologi och allehanda tjänster till Cern i den omfattning vi annars skulle ha gjort. Det är förståeligt att regeringen vill undvika en flora av olika skatteregler, men avtalet ökar knappast floran av svenska skatteregler. Effekten på den svenska skattebasen för de fåtal som i framtiden kan tänkas arbeta på Cern kortare tid än ett år torde bli ytterst marginell. Vi anser att det är viktigare att få ett avtal på plats än att till varje pris försvara svensk skattelagstiftning vid avtalsskrivning med utländska intressenter. Vi vill därför att nämnda avtal skrivs under av Sverige utan reservation. Regeringen bör snarast återkomma med förslag i denna del. Detta innebär att vi anser att utbildningsutskottet bör tillstyrka motion 2019/20:3449 av Patrick Reslow m.fl. (SD).

Särskilt yttrande

Protokoll om immunitet och privilegier för Europeiska organisationen för kärnforskning (M)

Niklas Wykman (M), Helena Bouveng (M), Boriana Åberg (M) och Kjell Jansson (M) anför:

Sveriges roll som ett land med högkvalitativ forskning och innovation ska värnas och utvecklas. Goda villkor för svenska forskare, liksom förutsättningarna för delaktighet i forskningssamarbeten i Europa, är viktiga att trygga. Möjligheterna för svensk personal att arbeta för Cern är betydelsefulla för svensk forskning, varför det är angeläget att Sverige nu skriver under avtalet om immunitet och privilegier. Det saknas tillräckliga skäl för att Sverige ska ges ett undantag i avtalet gentemot andra länder i organisationen, så som regeringen nu föreslår. Den här sortens långtgående ambitioner om att vidga svensk skattelagstiftnings tillämpning bör enligt oss inte gå före Sveriges intresse av att ge våra forskare goda möjligheter och villkor att arbeta i viktiga forskningsorganisationer. Snäva skattepolitiska ambitioner bör inte bidra till att erodera Sveriges förtroende och roll som en viktig samarbetspartner i europeisk forskning. Som framgår av den avvikande meningen anser vi att utbildningsutskottet bör bifalla motion 2019/20:3449 av Patrick Reslow m.fl. (SD).