

In memoriam
Kari S. Tikka
1944–2006

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS
SUOMEN LAKIMIESLIITTO
HELSINGIN YLIOPISTON OIKEUSTIETEELLINEN
TIEDEKUNTA
HELSINKI

Toimituskunta / Editorial Board

Edward Andersson

Kai Kalima

Timo Viherkenttä

Pekka Vihervuori

Tilausosoite / Orders

Suomalainen Lakimiesyhdistys / Finnish Lawyers' Association

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki, Finland

tel. +358 (0)9 6120 300

fax + 358 (0)9 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Kari S. Tikan valokuva s. V Jakke Nikkarinen

Taitto: Keski-Suomen Painotuote Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-266-9

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2007

Nils Mattsson

Gränsgångare i Norden. Några synpunkter på skatteavtal och EG-rätt

I drygt trettio år hade jag förmånen att umgås med Kari Tikka. Vi akademiker i Norden med inriktning på finansrätt har genom Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet möjlighet att regelbundet träffas på seminarier, anordnade på olika platser här i norra Europa. Denna möjlighet till vetenskaplig och social samvaro är i högsta grad berikande. Ländernas skattesystem hade redan från början, när rådet bildades år 1973, mycket gemensamt. Mer har det sedan blivit. Ett multilateralt nordiskt skatteavtal undertecknades i Helsingfors år 1983 och gäller efter fortlöpande justeringar fortfarande. Danmark blev medlem i den gemenskap som nu är EU redan år 1973. Finland och Sverige blev medlemmar år 1995. Island och Norge har, trots att de står utanför unionen ändå som medlemmar i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet mycket gemensamt i skattehänseende med medlemsstaterna. EG-rättsliga frågor är därför aktuella i alla nordiska länder.

När jag nu får möjlighet att lämna ett bidrag till minnesskriften tillägnad Kari tycker jag att det kan vara lämpligt att ämnet får en mer nordisk anknytning. Det nordiska skatteavtalet och EG-rätten vill jag ställa i fokus.

Inledning

I mål som rör diskriminering genom nationella skatteregler av den fria rörligheten för personer, tjänster eller kapital eller av den fria etableringsrätten inleder EG-domstolen regelbundet med att konstatera ungefär följande: ”Även om frågor om direkta skatter i och för sig inte faller inom gemenskapens behörighetsområde är medlemsstaterna inte desto mindre skyldiga att respektera gemenskapsrätten när de utövar de befogenheter som är förbehållna dem.”¹ Att det inte gäller indirekta skatter (mervärdesskatten och flera punktskatter) beror ju på att reglerna här i stor utsträckning styrs av direktiv, som medlemsstaterna måste följa, när de nationella skattereglerna utformas.

På mervärdesskattens område kom gemenskapen relativt snart överens om ett system, som kom att garantera en i stora drag gemensam skattebas. Att en övergång till en gemensam varu- och tjänstes katt gått lättare att få igenom, kan främst förklaras av att en gränsöverskridande

¹ Se t.ex. målet C-279/93 (Schumacker) paragraf 21. Redan i det banbrytande målet 270/83 (Avoir fiscal) fanns denna uppfattning uttalad, se paragraf 24.

handel, där kumulativa varuskatter inte förekom, var en förutsättning för att gemenskapen skulle göra tydliga ekonomiska framsteg och till slut uppnå en fri och öppen marknad.

På de direkta skatternas område (person- och bolagsskatter) har däremot framstegen varit små. Ett fåtal direktiv finns visserligen, men takten är långsam. Några mer allvarligt menade förslag till direktiv, som i större omfattning får skattebasen i de enskilda medlemsstaterna mer samordnad, har inte lämnats under senare år. På personbeskattningens område har egentligen ingenting skett från EG-kommissionens sida.

Den konstitution, som antogs i oktober 2004, och som avses ersätta det nuvarande EG-fördraget, innehåller ett krav på enhällighet, när det gäller förändringar på det fiskala området. Det är emellertid högst oklart om konstitutionen efter ratificering kommer att träda i kraft. I några stater, där folkomröstning skett, har den av majoriteten förkastats.

De framsteg som skett under årens lopp och som inneburit, att medlemsstaterna tvingats vidta ändringar i de nationella regelsystemen på den direkta beskattningens område, har i stället sin grund i att EG-domstolen genom tolkning av EG-fördraget menat, att gällande nationella regler inte överensstämmer med fördraget. På beskattningsområdet har det i första hand varit frågan om räckvidden och innebörden av friheterna i fördraget, som prövats. Domstolen har här, åtminstone periodvis, varit pådrivande. Betydelsen av domstolens domar har dock såtillvida varit begränsad, då den hela tiden haft att ta ställning till det speciella fall, som legat för avgörande, och inte givit mer allmänna synpunkter på rättsfrågan. En mer betydelsefull samordning av de nationella skattesystemen kräver i stället politiska beslut.

Skatteregler för gränsgångare och EG-rätten. En inledande kommentar

En samordning inom EU av nationella skatteregler för fysiska personer, åtminstone när det gäller inkomster av förvärvsarbete, förefaller alltså ligga långt fram i tiden.² Skatteavtalen mellan medlemsstater spelar därför en viktig roll, inte minst för att få fastställt, i vilket land beskattning skall ske.

Många av våra skatteavtal bygger på modellavtal, som utarbetats inom OECD. När det gäller beskattning av inkomster förvärvade genom arbete, ett område till vilket denna studie kommer att begränsas, skiljer modellavtalet mellan inkomster förvärvade i enskild tjänst, å ena sidan, och i offentlig tjänst, å andra sidan. Inkomster förvärvade i enskild tjänst får enligt huvudregeln beskattas i den stat, där arbetet utförts. Hemviststaten har emellertid enligt en undantagsregel ensam beskattningsrätten, om arbetet utförts under en begränsad tidsperiod (högst ett

² I EG-fördraget (artikel 293 andra strecksatsen) finns en allmän uppfordran till medlemsstaterna att söka finna gemensamma avtal som leder till att dubbelbeskattning upphävs. Något samarbete inom den EG-rättsliga ramen saknas dock nästan helt. För närvarande finns egentligen endast en konvention mellan medlemsstaterna, som kan sägas vara ett resultat av gemensamt arbete på området (se 90/436/EEG). Den rör metoder att lösa tvister om internpris-sättning. Som konvention ligger den emellertid utanför det strikt EG-rättsliga området.

halvt år) och om ersättningen varken betalats av arbetsgivare med hemvist i arbetsstaten eller belastar fast driftställe där. När det gäller inkomster förvärvade i offentlig tjänst gäller däremot, att beskattning endast skall ske i den stat, som utbetalar ersättningen, såvida arbetet utförts där.

Det finns emellertid i en del skatteavtal s.k. gränsgångarregler. Det är nu fråga om särskilda bestämmelser för dem, som arbetar i ett land, men bor i ett annat och regelbundet reser mellan bostad och arbetsplats. Gränsgångarreglerna, som saknar motsvarighet i OECD:s modellavtal, har inte heller samma innehåll, även om huvudsyftet med dem oftast är att föra över mer av beskattningsrätten på hemviststaten. Skatter har ju till syfte att bekosta transfereringar, offentlig konsumtion och offentliga investeringar. Om skatteintäkterna går till arbetsstaten, medan kostnaderna åtminstone till huvudsaklig del ligger på hemviststaten, kan man lätt tänka sig att problem vid avtalsförhandlingar kan uppkomma. Arbetsstaten vill beskatta, eftersom ersättningen utbetalats därifrån, medan hemviststaten vill beskatta, eftersom där ligger de offentliga kostnader, för vilkas ändamål skatter tas ut.

Vilken inställning kan EG-domstolen tänkas ha till medlemsstaternas skatteavtal? Även om den måste anses ha varit pådrivande och tvingat fram ändringar i nationella skatteregler, förefaller den dock skygga inför uppgiften att ifrågasätta mellan medlemsstater överenskomna regler. Ett tidigt mål, C-336/96 (Gilly), som dessutom gällde en gränsgångare, ger belägg för en sådan försiktig inställning. En kort redogörelse för delar av målet kan vara på sin plats.

Makarna Gilly var bosatta i Frankrike, nära gränsen till Tyskland. Annette Gilly arbetade som lärare i en statlig skola i Tyskland. Hon var både tysk och fransk medborgare. Hon var ursprungligen tysk medborgare men hon förvärvade genom äktenskap med Robert Gilly även franskt medborgarskap. Skatteavtalet mellan Frankrike och Tyskland, så som det då såg ut, hade olika regler för inkomster förvärvade av gränsgångare, beroende på om arbetsgivaren var privat eller offentlig. Var arbetsgivaren privat, skulle beskattning ske i den stat, i vilken gränsgångaren hade sitt hemvist. Utbetalades lönen av en offentlig arbetsgivare, hade hemviststaten rätten att beskatta, såvida inte gränsgångaren var medborgare i arbetsstaten, då rätten att beskatta tillföll denna stat.

Hade Annette Gilly arbetat på en skola med privat arbetsgivare skulle hon således endast ha beskattats i Frankrike. Eftersom hon nu var anställd av en offentlig arbetsgivare, blev hon beskattad i Tyskland, eftersom hon (visserligen med franskt medborgarskap) även hade tyskt medborgarskap.³

Den i skatteavtalet mellan Frankrike och Tyskland beslutade fördelningen av beskattningsrätten måste enligt EG-domstolen accepteras, eftersom det låg inom medlemsstaternas egen behörighet att själva bestämma, hur beskattningsrätten skulle fördelas mellan dem. Särskilt anger domstolen som ett skäl till att acceptera avtalsbestämmelser i skatteavtal mellan medlemsstaterna, att de ofta bygger på det modellavtal som utarbetats av OECD.⁴

³ Hon beskattades även i Frankrike. De frågor som då uppkom lämnar jag utanför framställningen.

⁴ Se särskilt paragraf 24 i domen, men domstolen återkommer vid ett par tillfällen till just OECD:s modellavtal, se paragraferna 31–32 och 41. Gränsgångarregler finns emellertid, som nyss framhållits, inte i OECD:s modellavtal.

EG-domstolen har även fortsättningsvis visat försiktighet, när den haft att bedöma, huruvida bestämmelser i skatteavtal, som reglerar fördelningen av beskattningsrätten mellan avtalsstaterna, är förenliga med EG-fördraget.⁵

Under tiden detta bidrag skrevs fick EG-domstolen återigen anledning att pröva frågan om fördelning av beskattningsrätten i ett skatteavtal, C-374/04 (Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation). Domstolen slog återigen fast vad den tidigare uttalat. Eftersom det saknas enhetliga eller harmoniserade gemenskapsbestämmelser, har medlemsstaterna behörlighet att, genom konventioner eller unilateralt, bestämma enligt vilka kriterier beskattningsrätten skall fördelas.⁶

Genomgången ger vid handen, att EG-domstolen accepterar den fördelning av beskattningsrätten som avtalsstaterna kommit överens om. Däremot kan det i skatteavtalen finnas bestämmelser, som visar att EG-rättsliga regler inte följs i den nationella rätten.⁷

Gränsgångarregler

Om antagandet ovan är riktigt, kommer EG-rätten inte ha betydelse för utformningen av skatteavtalen, åtminstone inte för de bestämmelser i avtalen, som fördelar beskattningsrätten mellan avtalsstaterna. Det innebär att de gränsgångarregler, som finns, kommer att accepteras, så länge som det nuvarande EG-fördraget är i kraft och inte särskild sekundärrätt införts. Samtidigt är det otvetydigt så att regler för gränsgångare, oavsett om de är särskilt utformade eller om de följer de allmänna reglerna för beskattning av inkomsttagare, kan visa på problem, när det gäller den fria rörligheten inom gemenskapen.

Min avsikt är nu att mer direkt studera regler för beskattning av gränsgångare. För detta ändamål har jag valt det nordiska multilaterala skatteavtalet.⁸ I protokollet till avtalet finns särskilda regler för gränsgångare, som berör Finland, Norge och Sverige. Mellan Danmark och Sverige finns däremot inga särregler för gränsgångare i själva skatteavtalet utan de vanliga bestämmelserna för beskattning av inkomst från enskild och offentlig tjänst gäller. Däremot finns ett särskilt avtal mellan Danmark och Sverige, som reglerar vissa frågor av betydelse för främst gränsgångare.⁹

Det är i första hand olikheter i ländernas skattesystem, som leder till problem, när skatteavtal skall träffas. En annan viktig anledning till svårigheterna att komma överens är för berörda länder den ekonomiska betydelsen av skillnader mellan olika sätt att fördela beskattningsrät-

Domstolen söker dock visa att de särskilda bestämmelserna för gränsgångare som fanns i det fransk-tyska avtalet spelade en mindre roll för resultatet.

⁵ Se t.ex. C-385/00 (De Groot) paragraf 93, C-513/03 (Van Hilten) paragraf 47 och C-470/04 (N) paragraf 44.

⁶ Se paragraf 52 i domen.

⁷ C-307/97 (Saint-Gobain ZN) paragraf 58.

⁸ Det nordiska multilaterala skatteavtalet, som undertecknades den 23 september 1996 i Helsingfors (senaste justeringen) har som avtalsstater Danmark, Finland, Färöarna, Island, Norge och Sverige. Avtalet finns för svensk del i Lag (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna.

⁹ Avtal mellan Konungariket Sverige och Konungariket Danmark av den 29 oktober 2003.

ten. Om vi utgår från att reglerna i OECD:s modellavtal om beskattningsrätten till inkomster från enskild och offentlig tjänst skall vara normen även för gränsgångare, kan det stundtals vara svårt att övertyga arbetsstaten att avstå från beskattningsrätten till förmån för hemviststaten, även om insikten finns, att offentliga utgifter (t.ex. för sjukvård och barnomsorg) uppstår i den stat, där den anställde är bosatt.

I Norden är förhållandena olika. Det har inte varit svårt för Finland, Norge och Sverige att sinsemellan komma överens. Skattesystemen är här relativt likartade. Mellan Danmark och Sverige har det däremot varit mer problematiskt. Skattesystemen i Danmark och Sverige skiljer sig markant åt. Visserligen är båda staterna högskatteländer, men i Sverige är arbetsgivaravgifter en väsentlig del av de offentliga inkomsterna, medan Danmark till största delen utnyttjar inkomstskatter för att få utrymme till offentliga utgifter.

Skillnader och likheter mellan systemen i de nordiska länderna kan illustreras med de siffror som OECD årligen publicerar. Här framgår de relativa likheterna mellan de finska, norska och svenska systemen samtidigt som vi ser att det danska systemet avviker.

	Totala skatteinkomster	Skatteinkomster exkl. socialavgifter
Danmark	48,8	47,7
Finland	44,2	32,3
Norge	44,0	34,5
Sverige	50,4	36,1

Beräknat i procent av landets BNP år 2004.¹⁰

Regler mellan Finland, Norge och Sverige

I det nordiska skatteavtalet finns regler för gränsgångare mellan Finland och Norge, mellan Sverige och Finland samt mellan Sverige och Norge. Reglerna återfinns i protokollet till skatteavtalet punkt VI och är likalydande.

Beskattning skall ske i den stat, där den anställde har hemvist. Reglerna gäller för inkomster förvärvade både i enskild tjänst och i offentlig tjänst och avviker således från huvudreglerna så som de är angivna i artikel 15 punkterna 1 och 2 (enskild tjänst) samt artikel 19 punkt 1 (offentlig tjänst) av avtalet.¹¹

Att bestämma vem som skall anses vara en gränsgångare i skatteavtalets mening har varit nödvändigt. Gränsgångare är den person, som har sitt hemvist i den ena staten i kommun, som gränssar till den andra staten, och som i den andra staten utför arbete i en kommun, som gränssar till den förstnämnda staten. De båda kommunerna behöver däremot inte gränsa till varandra.

För att undantagsregeln för gränsgångare skall gälla krävs vidare, att inkomsttagaren regelmässigt uppehåller sig i sin fasta bostad i den avtalsslutande stat, där han har sitt hemvist.

¹⁰ OECD Revenue Statistics 2006.

¹¹ Bestämmelserna i det nordiska skatteavtalet överensstämmer i dessa avseenden med OECD:s modellavtal.

Regelmässigt är i normalfallet en gång i veckan och vistelsen skall omfatta minst en övernattning (alltså inkludera minst delar av två dagar). Samtidigt är det angeläget erinra om att en gränsgångare i sin hemviststat skall räknas som obegränsat skattskyldig. En i en stat begränsat skattskyldig är inte skattskyldig för arbetsinkomster förvärvade i andra länder.¹²

Reglerna får anses vara relativt vittgående, inte minst därför att de även omfattar inkomster från offentlig tjänst. Reglerna har utvidgats, allteftersom det multilaterala skatteavtalet genom åren justerats. Det har ansetts vara lättare att införa gränsgångarregler för inkomstagare i enskild tjänst, men successivt har regeln även kommit att omfatta inkomstagare i offentlig tjänst.

Ovan har jag försökt visa att den EG-rättsliga primär- och sekundärrätten, så som den uttolkats av EG-domstolen, accepterar avtal som medlemsstaterna träffar med avsikt att undanröja dubbelbeskattning. Däremot kan EG-domstolen ingripa mot nationella bestämmelser i medlemsstaterna, när de anses strida mot kraven på fri rörlighet. En dom av EG-domstolen avkunnad i februari 2006 kan vara värd att nämna i detta sammanhang, då den berör gränsgångare bosatta i Finland men med arbete i Sverige.¹³

Finland hade en skatteregel (även om den inte rörde direkt skatt), som enligt EG-domstolen stred mot EG-fördragets förbud mot sådana restriktioner, som begränsar den fria rörligheten av personer. Bestämmelsen begränsade alla dem, som var bosatta i Finland, från att använda bilar, som var inregistrerade i annat land. Innan bilen användes i Finland, måste bilskatt i Finland betalas. De gränsgångare med bostad i Finland och arbete i Sverige, som använde svenskregistrerade firmabilar, kunde inte nyttja bilarna vare sig för eget bruk (att ta sig till bostaden i Finland) eller i tjänsten (tjänsteresor i Finland). EG-domstolen fann att denna regel – att bilskatt måste betalas i Finland, när fordonet nyttjades i Finland – inte var förenlig med artikel 39 EG.

Regler mellan Danmark och Sverige

Om de skatterättsliga förhållandena i Finland, Norge och Sverige är likartade, skiljer de sig i Danmark från dem, som gäller i övriga nordiska länder. Detta har gjort, att någon gränsgångarregel inte finns mellan Sverige och Danmark. Här finns ju inte heller någon landgräns, vilket också skulle ha gjort det svårare att fastställa ett avgränsat territoriellt område, inom vilket en särregel om gränsgångare skulle ha gällt.

Utan att betydelsen av gränsgångarreglerna i övriga fall förringas är det så, att det är mellan Sverige och Danmark, som det verkligen stora resandet mellan hem och arbetsplats (dvs. pendling) äger rum. Örestad (ett område utan klara gränser men till vilket västra Skåne och östra Själland kan räknas) expanderar kraftigt, inte minst genom tillkomsten av Öresundsbron. Men även färjorna mellan Helsingborg och Helsingör gör, att det går lätt och snabbt att pendla.

¹² Till denna fråga återkommer jag i beskrivningen av förhållandet mellan Sverige och Danmark.

¹³ C-232/03. Målet gäller endast förhållandet mellan medlemsstater. Eftersom Norge är medlem av Europeiska ekonomiska samarbetsrådet, bör målet emellertid även ha relevans för förhållandet mellan Finland och Norge.

Uträkningar visar att vid 2006 års slut kan antalet pendlare (alltså med bostad i det ena av länderna och arbete i det andra) ha varit cirka 14 000. De allra flesta reser från bostad i Sverige till arbete i Danmark. Prognoserna pekar på en fortsatt kraftig ökning. År 2020 kan cirka 40 000 pendla över Öresund.

Ursprungligen fanns en gränsgångarregel mellan Sverige och Danmark, där beskattningsrätten tillföll den stat, där inkomsttagaren hade sitt hemvist. Från dansk sida framfördes emellertid allt starkare krav på ändring. I samband med undertecknandet av 1996 års nordiska skatteavtal upphävdes gränsgångarreglerna mellan Danmark och Sverige med verkan från den 1 januari 1997 samtidigt som dock övergångsbestämmelser av olika slag infördes.¹⁴ Huvudreglerna i skatteavtalet (med beskattning i arbetsstaten för inkomster från enskild tjänst och från offentlig tjänst) kom alltså från detta datum att gälla de anställda, som pendlade mellan länderna. Samtidigt fortsatte förhandlingarna mellan Sverige och Danmark. Ett flertal regler ansågs dock vara nödvändiga för att det nya systemet med beskattning i arbetsstaten skulle fungera. Sverige och Danmark träffade slutligen år 2003 ett avtal, som innebär relativt stora förändringar i de nationella skatteregler, som utan avtal skulle ha varit gällande.

För att få ett begrepp om hur gränsgångare mellan Danmark och Sverige beskattas, kommer jag i det följande att först beskriva hur de danska och svenska nationella reglerna är uppbyggda för personer, som pendlar mellan de båda länderna, dvs. med bostad i den ena staten och arbetsplats i den andra. Därefter redovisar jag huvuddragen i den överenskommelse som träffades år 2003 och som innebär ytterligare regler av betydelse för gränsgångare.

Regler i Danmark respektive Sverige av betydelse för gränsgångare

För gränsgångare finns det först anledning att undersöka i vilket land han/hon skall anses ha sitt hemvist. För den som i stort sett varje arbetsdag reser mellan bostaden och arbetsplatsen är svaret oftast lätt att ge. Bostadsorten avgör. Det innebär, att gränsgångaren enligt nationella regler anses vara obegränsat skattskyldig i hemviststaten och begränsat skattskyldig i arbetsstaten. Var gränsen mellan obegränsad och begränsad skattskyldighet går, kan i vissa fall dock vara svår att dra och blir då beroende av olika individuella faktorer. Ser vi emellertid på de gränsgångarregler, som gäller mellan Finland, Norge och Sverige i skatteavtalet, kommer de till användning, så snart som den skattskyldige i normalfallet en gång i veckan med övernattningsbesök befinner sig i sin fasta bostad. Denna bestämmelse ger definitivt intryck av att gränsgångaren i ett sådant fall skall anses ha sitt hemvist i den stat, där den fasta bostaden är belägen, även om han/hon samtidigt har bostad i arbetsstaten.

¹⁴ Regel fanns i det sista bilaterala skatteavtalet mellan Danmark och Sverige. När 1983 års nordiska multilaterala skatteavtal träffades fanns ingen särskild gränsgångarregel mellan Danmark och Sverige. I protokollet fanns dock en bestämmelse att den tidigare regeln under en begränsad period skulle fortsätta att gälla. Under revisioner av skatteavtalet i slutet av 1980-talet infördes dock bestämmelser i skatteavtalet, som både kom att gälla enskild och offentlig tjänst. Vid 1996 års revision infördes dock bestämmelsen att gränsgångarreglerna skulle upphöra att gälla fr.o.m. den 1 januari 1997. Avsikten med övergångsreglerna var att de som inrättat sig efter de tidigare reglerna inte skulle få viktiga förutsättningar förändrade. Övergångsreglerna har sedan för pendlare från Danmark upphört.

Om detta finns väl inget att säga, såvida gränsgångaren även har centrum för sina levnadsintressen i den stat, där den fasta bostaden är belägen. Familjen finns kanske där, vilket har stor betydelse för bedömningen om rätt hemvist, inte minst enligt skatteavtal.

Det finns dock skäl att uppmärksamma dessa regler om begränsad och obegränsad skattskyldighet. Skulle som hemviststat enligt avtalet räknas den stat, i vilken arbetet utförs, gäller naturligtvis inte gränsgångarregler. De förutsätter, att hemviststat och arbetsstat inte är densamma. I den fortsatta framställningen gäller också denna förutsättning.

Nationella danska regler. I dansk intern rätt betraktas en i Sverige bosatt fysisk person med arbete i Danmark som begränsat skattskyldig i Danmark. En begränsat skattskyldig, som alltså skall betala skatt för sin arbetsinkomst i Danmark, har rätt till vissa arbetsrelaterade kostnader. Det viktigaste avdraget är emellertid för många gränsgångare ett personavdrag. Det uppgår år 2007 till 39 500 danska kronor, men förutsätter att gränsgångaren arbetat hela året.

För de inkomstagare, som är begränsat skattskyldiga, men för vilka de i Danmark skattepliktiga förvärvsinkomsterna (från arbete och självständig näringsverksamhet) utgör 75 procent av totalinkomsten (globalinkomst) under året, finns en särskild regel.¹⁵ Den är alltså i första hand tillämplig på gränsgångare och innebär, att möjligheterna till avdrag ökar. Rätt till s.k. personavdrag föreligger även nu. Av särskild betydelse är emellertid rätten till avdrag för ränteutgifter (både för bostadslån och för andra lån, t.ex. lån för konsumtion) samt för pensionspremier. Denna möjlighet infördes i dansk lagstiftning som en följd av EG-domstolens utslag i det s.k. Schumacker-målet. Regeln innebär enkelt uttryckt att gränsgångaren kan betrakta sig som obegränsat skattskyldig i Danmark.

Nationella svenska regler. Svenska regler bygger, liksom de danska, på en skillnad mellan begränsat och obegränsat skattskyldiga. De inkomstagare som pendlar över Öresund, från bostad i Danmark till arbete i Sverige, är att betrakta som begränsat skattskyldiga. Beskattning skall ske i Sverige. Den svenska lagen, särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK), blir tillämplig.¹⁶ Enligt denna lag utgår en skatt beräknad på bruttoinkomsten. Skattesatsen är 25 procent.

Även här har emellertid EG-rätten liksom i Danmark påverkat lagstiftningen.¹⁷ Eftersom det inte finns möjlighet att göra avdrag för kostnader enligt SINK, kan gränsgångaren begära att bli beskattad i stort sett som om han/hon vore för tjänsteinkomsterna enligt inkomstskattelagen (1999:1229) obegränsat skattskyldig. Avdragsmöjligheterna är då i detta avseende i stort sett desamma som för en inkomstagare, som är bosatt och arbetar i Sverige. För rätt till avdrag knutna till arbetsinkomsterna finns inget krav på att tjänsteinkomsterna i Sverige skall ha uppgått till viss procentandel av totalinkomsten.

¹⁵ Det är fråga om 75 procent av den totala inkomsten, dvs. ingen begränsning till förvärvsinkomster.

¹⁶ Lag (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

¹⁷ Svensk lagstiftning ändrades inte efter domen i Schumacker-målet. En bit in på 2000-talet fördes emellertid ett annat mål av likartad karaktär upp till EG-domstolen för avgörande. Målet, C-169/03 (Wallentin), gick Sverige emot.

På annat sätt behandlas däremot avdrag för pensionspremier, allmänna avdrag och grundavdrag. Här krävs för avdrag att överskottet av gränsgångarens globala förvärvsinkomster uteslutande eller så gott som uteslutande kommer från Sverige. I förarbetena till lagen framhålls att 90 procent skall utgöra riktmärke.

Viktigt i sammanhanget är behandlingen av ränteutgifter. De är alltså inte avdragsgilla, såvida de inte skulle vara att betrakta som förvärvskostnader.

Säröverenskommelsen mellan Danmark och Sverige

Gränsgångare är alltså i arbetsstaten att betrakta som begränsat skattskyldiga, men både Danmark och Sverige har regler, där möjligheter finns för dem att alternativt utnyttja sådana regler, som annars är förbehållna obegränsat skattskyldiga. De alternativa reglerna har dock inte ansetts vara tillräckliga. Vissa av de problem som uppkommer och som inte lösts genom nationella undantagsregler har Danmark och Sverige genom 2003 års överenskommelse sökt komma till rätta med. En beskrivning av avtalet kan därför vara på sin plats.

De frågor som överenskommelsen rör, gäller främst (1) hur beskattning skall ske, när arbete utförts i båda staterna, (2) vilka avdrag för pensionspremier som skall tillåtas och under vilka villkor avdragen skall medges samt (3) frågor om avdragsrätt för resor mellan arbete och bostad. Till detta kommer (4) regler om en s.k. utjämningsavgift, som årligen på visst sätt betalas av arbetsstaten till hemviststaten.

Arbete i båda länderna. Det är inte ovanligt, att en anställd till viss del utför sitt arbete för arbetsgivaren i den egna bostaden. Möjligheterna till kommunikation har vuxit och det är inte längre nödvändigt att hela tiden befinna sig på arbetsplatsen för att kunna utföra arbetet. Om arbetsplatsen finns i ett land och bostaden i ett annat, blir det besvärligt, om regeln är den, att den stat, i vilken arbetet utförs, har beskattningsrätt. Artikel 1 till säröverenskommelsen innehåller en bestämmelse, som skall förenkla tillämpningen. Så länge som arbetstiden i hemmet inte överskrider hälften av den totala arbetstiden, skall beskattningsrätten ligga kvar i den stat, där den ordinarie arbetsplatsen är belägen.¹⁸ En kontroll av fördelningen av arbetstiden mellan arbetsstat och hemviststat skall ske var tredje månad.

Dessutom finns i säröverenskommelsen, artikel 5.1, en bestämmelse med innebörden, att den avtalsslutande stat (arbetsstaten) som får beskattningsrätten genom regeln i artikel 1 skall beskatta enligt reglerna i denna stat, trots att arbetet alltså utförts i annan stat (arbetstagarens hemviststat).

Pensioner. Skattebestämmelserna i Sverige och Danmark är fortfarande nationella i den bemärkelsen att avdrag för inbetalda pensionspremier till utländska pensionsbolag inte medges.¹⁹

¹⁸ Som arbete i hemmet räknas då också den tid den anställde varit på tjänsteresor eller utfört annat tillfälligt arbete i hemvistlandet eller i tredje land.

¹⁹ Det bör kanske tilläggas att så är åtminstone fallet, när detta skrivs. De svenska och danska reglerna stöder sig på utgången av målet C-204/90 (Bachmann). Ett flertal mål är emellertid nu uppe för prövning i EG-domstolen, alla föranledda av talan väckt av EG-kommissionen. Förutsättningarna i målen skiljer sig något åt, men huvudfrågan i målen är densamma. Skall pensionsförsäkringar som tagits i inhemskt pensionsinstitut behandlas förmånligare än

Om hela eller huvuddelen av inkomsten skall beskattas i annan stat än hemviststaten och avdragsrätt för pensionspremie till bolag i hemviststaten inte skulle accepteras, hade en avsevärd nackdel uppstått för gränsgångaren.

Genom bestämmelser i artikel 2 i säröverenskommelsen har Sverige och Danmark sökt lösning på detta problem. Som ett undantag från reglerna i den nationella lagstiftningen i respektive land gäller nu avdragsrätt under vissa förutsättningar. Om en fysisk person förvärvar inkomst från enskild tjänst eller från offentlig tjänst, kan avdragsrätt medges till pensionsordningar i den andra staten.²⁰

Det krävs dock, att den aktuella pensionsordningen uppfyller särskilt angivna krav.²¹ Förutsättningen för avdragsrätt är dessutom att beloppet inte överstiger en summa, som i båda staterna medgivits som avdragsgill post. Det är alltså det lägsta beloppet som accepteras.²² För avdragsrätt krävs vidare, att inkomsttagaren beskattas på nettobasis, dvs. har rätt till avdrag för kostnader. Gränsgångare från Danmark skall därför för att få avdrag begära att få tillämpa reglerna i inkomstskattelagen. Enligt bestämmelsen i säröverenskommelsen skall vidare minst 75 procent av den sammanlagda inkomsten av anställning (samt av rörelse och självständig yrkesutövning) efter avdrag för samtliga utgifter för förvärvet av inkomsterna (nettointäkten) ha intjänats i den stat, där avdraget begärs.²³

Har inkomsttagaren börjat betala in premier avseende pension till försäkringsbolag i hemviststaten men därefter flyttat till den andra staten, kan även fortsättningsvis premier med avdragsrätt betalas till det försäkringsbolag, som ursprungligen använts.²⁴ Nu finns inte heller krav på viss procent av intjänad inkomst. Övriga villkor för avdragsrätt till pensionsordning i den andra staten skall dock fortfarande vara uppfyllda.

De nu beskrivna reglerna gäller, då inkomsttagaren själv erlägger premierna. Nu finns det fall, som till effekterna är identiska med de just beskrivna. Arbetsgivaren kan erlagga pensionspremier (eller belopp av liknande karaktär) med avdragsrätt utan att dessa belopp är skattepliktiga hos den anställde. Dessa fall ryms också under bestämmelserna.

om försäkringen tagits i ett utländskt? Ett av målen gäller de danska reglerna, C-150/04. Men därefter har kommissionen ifrågasatt reglerna i Belgien, C-522/04 och i Spanien, C-47/05. I det danska och belgiska målet har generaladvokaten lämnat förslag till avgörande och i båda fallen menat att reglerna strider mot den fria rörligheten. Även om talan inte väckts har kommissionen dessutom ifrågasatt reglerna i Frankrike, Italien, Portugal, Förenade kungariket och Sverige.

²⁰ De nu beskrivna reglerna gäller inte endast inkomst som förvärvas av inkomsttagare bosatt i den andra staten och där inkomsten är hänförlig till inkomst av enskild tjänst eller offentlig tjänst. Även de fysiska personer som förvärvat inkomst hänförlig till rörelse (artikel 7 i skatteavtalet) eller till självständig yrkesutövning (artikel 14 i skatteavtalet) kan utnyttja denna regel.

²¹ Svenska pensionsordningar skall omfattas av reglerna i 28 eller 58 kap. inkomstskattelagen (1999:1229). Danska pensionsordningar skall omfattas av pensionsbeskattningens lagens avsnitt I.

²² Reglerna i Danmark är i allmänhet betydligt mer generösa än de är enligt svensk lagstiftning.

²³ Detta bör innebära att kravet på viss procent i den interna svenska lagstiftningen sänks till 75 procent. Resultatet blir emellertid något egendomligt. För en gränsgångare från Danmark krävs 75 procent om insättningen sker till en dansk pensionsordning men 90 procent om insättningen sker till en svensk.

²⁴ Reglerna om möjligheterna för den som flyttar från det ena av staterna till den andra och som får rätt att fortsätta avdra pensionspremier, trots att de inbetalas till pensionsbolag i den andra staten, gäller inte bara gränsgångare utan är en allmän regel vid flytt från den ena staten till den andra.

Det har också ansetts nödvändigt att i säröverenskommelsen ange ländernas beskattningsrätt till utbetalade pensioner. I artikel 5.2 finns därför följande bestämmelse. Gränsgångarens hemviststat skall ha beskattningsrätten för pensioner som utbetalas därifrån. Beskattning skall ske enligt denna stats allmänna regler. Detta gäller alltså även om pensionspremierna inte varit avdragsgilla där utan i den andra staten.

Resor till och från arbetet. En särregel i artikel 3 i säröverenskommelsen har till syfte att göra det klart, att kostnader för resor över Öresundsbron skall kunna vara avdragsgilla. Eftersom beskattningen av förvärvsinkomsten för gränsgångare i allmänhet inte sker i hemviststaten utan i arbetsstaten, har det ansetts vara angeläget med ett uttryckligt stadgande. Utgifter för resor över Öresundsbron skall beaktas vid fastställande av den beskattningsbara inkomsten.

Utjämningsavgift. De nu nämnda bestämmelserna har ansetts vara angelägna. Frågan är emellertid, om inte den viktigaste anledningen till överenskommelsen mellan Danmark och Sverige är den, att gränsgångarens hemviststat måste kompenseras för att beskattningsrätten i allmänhet ligger hos arbetsstaten. Kostnaderna för det allmänna ligger ju huvudsakligen i hemviststaten. Artikel 6 i säröverenskommelsen är ett försök till sådan kompensation. Danmark skall till Sverige erlagga ett belopp, som på visst sätt skall kompensera för den skatt, som kommunalt skulle ha influtit, om inkomsten i stället beskattats i Sverige. På samma sätt skall Sverige ge kompensation till Danmark.

Begränsningar finns emellertid även här. Endast inkomster som brutto överstiger 150 000 danska kronor eller motsvarande i svenskt penningvärde skall beaktas vid uträkningen av utjämningsbeloppet. En viktig begränsning är även, att endast kommunalskatten skall beaktas vid beräkningen. Den svenska landstingskatten (och motsvarande dansk skatt) beaktas således inte.²⁵

En annan mycket betydelsefull begränsning finns. Beräkningen skall endast ske på inkomster, som beskattats enligt artikel 15 i skatteavtalet. Det innebär, att inkomster, som beskattats i arbetsstaten enligt artikel 19 (offentlig tjänst), inte beaktas. Den omständigheten, att gränsgångarregeln mellan Finland, Norge och Sverige även omfattar offentliga tjänster, har inte spelat någon roll.

Säröverenskommelsen kan emellertid, när det gäller beräkningen av utjämningsbeloppet, anses vara preliminär. Artikel 6 avslutas med följande: ”De avtalsslutande staterna avser att efter två år utvärdera denna ordning särskilt såvitt avser nivån för utjämnningen och det faktum att utjämnningen endast avser den del av kommunalskatten som tas ut för primärkommunernas räkning och inte den del som tas ut för landstingskommunernas räkning. Därefter sker en utvärdering vart femte år eller vid väsentliga förändringar av skattesystemen.”

Beloppen visar, att den huvudsakliga pendlingen sker från Sverige till Danmark. Denna utveckling har blivit allt tydligare. Beloppen för de två aktuella åren är följande:

²⁵ Inte heller skatten till staten beaktas. Det spelar dock mindre roll för beloppets storlek.

Skatteutjämning mellan Danmark och Sverige (i miljoner svenska kronor)²⁶

År	Danmark betalar	Sverige betalar	Netto Sverige
2005	195	70	125
2006	275	80	195
Förändring	+80	+10	+70

Avslutning

Avsikten med denna översikt av gränsgångarregler i Norden har främst varit att visa de tillämpningsproblem, som uppkommer, när arbetsstaten och inte hemviststaten har rätten att beskatta löneinkomster. De regler som gäller mellan Finland och Norge, mellan Finland och Sverige samt mellan Norge och Sverige har den fördelen att de är lätta att tillämpa. För gränsgångarna själva är jämförelsen med ett arbete i hemviststaten lätt att göra. Det kan inte heller vara särskilt besvärligt för skattemyndigheterna att tillämpa reglerna. Vissa kontrollkrav gäller, men de är knappast andra än vad som vanligtvis behövs för att bedöma, att skatteregler följs. Dessutom är det också riktigt att påstå att skatten kommer det land till handa som har den absoluta huvuddelen av de utgifter skatterna är avsedda för.

Att beskattning sker i hemviststaten har även den fördelen att nationella regler som bygger på Schumacker- och Wallentinmålen, inte kommer till användning.

Som jag inledningsvis framhöll avviker det danska skattesystemet kraftigt från de övriga nordiska ländernas. Arbetsgivaravgifter spelar en mycket blygsam roll i Danmark, medan inkomstskatten är viktigare än i Sverige. Dessutom är pendling mycket vanligare från Sverige till Danmark än tvärtom.

Detta har också medfört att säröverkommelser har blivit en nödvändighet. Men redan de nationella bestämmelserna leder till svårigheter. Sverige och Danmark har båda justerat sina lagregler för att de skall överensstämma med EG-domstolens krav att begränsat skattskyldiga indirekt inte får diskrimineras.

Genom att studera de nationella reglerna i Danmark och Sverige finner man emellertid en svaghet med EG-domstolen som lagstiftare. Även om det skulle vara så att båda länderna uppfyller de krav som kan tänkas ställas på lagstiftningen efter domarna i Schumacker- och Wallentin-målen, är de danska och svenska reglerna i viktiga avseenden olika, när det gäller att bestämma på vilka villkor gränsgångare skall behandlas som obegränsat skattskyldiga.

Det gäller då först och främst att hålla i minnet, att regler, som rör personbeskattning, är olika i de två länderna. Skattesatserna är olika och storleken på olika personliga avdrag skiljer sig åt i viktiga avseenden. Familjen spelar fortfarande en roll i det danska skattesystemet, men

²⁶ Uppgifterna hämtade i FocusÖresund Nr 5 November 2006, se <http://www.oeresundsbron.com>

har, bortsett från förmögenhetsbeskattningen, försvunnit i det svenska systemet. Sverige använder för begränsat skattskyldiga en bruttoskatt medan Danmark tillåter avdrag från bruttointkomsten. Alla dessa regler är naturligtvis för en gränsgångare viktiga för beräkning av skatten. Här finns ingen ändring att förvänta, om inte en tillnärmning eller harmonisering av medlemsstaternas personskatter sker.

Däremot skulle man kunna förvänta sig större samordning i de regler som ger gränsgångare möjlighet att bli behandlade som obegränsat skattskyldiga i arbetsstaten.

De svenska reglerna är uppdelade. För att bli beskattad på nettobasis för tjänsteinkomsterna (enligt inkomstskattelagen) i stället för på bruttobasis (enligt SINK) krävs endast en begäran av den skattskyldige. För att kunna utnyttja olika avdrag (pensionspremieavdrag, allmänna avdrag och grundavdrag) krävs dock avsevärt mer. Gränsgångarens globala förvärvsinkomster skall uteslutande eller så gott som uteslutande komma från Sverige. Detta anses innebära ett krav på 90 procent. Säröverenskommelsen mellan Sverige och Danmark innebär här ett sänkt krav från inkomstskattelagens 90 procent till 75 procent av den sammanlagda förvärvsinkomsten. Ränteutgifter är inte enligt de svenska reglerna avdragsgilla, såvida de inte är att betrakta som förvärvskostnader.

De danska reglerna är enklare. Här finns ett krav på att förvärvsinkomsterna i Danmark utgör 75 procent av gränsgångarens globala totalinkomst (all skattepliktig inkomst). Är detta krav uppfyllt föreligger avdragsrätt för bl.a. pensionspremier och räntor i allmänhet (på t.ex. bostads- och konsumtionslån.

Till detta kommer sedan också staternas krav på kompensation för offentliga utgifter. Hemviststaten har utgifter, men inga skatteinkomster. Krav på kompensation är därför naturligt. Samtidigt är det inte lätt att komma överens om en rimlig fördelning av skatteintäkterna. Den nuvarande regeln är preliminär och det finns all anledning anta att diskussioner om fördelningen inte har avstannat utan kommer att fortgå.

Det nuvarande förhållandet mellan Danmark och Sverige måste anses ge en klar bild av hur mycket det återstår att göra, innan en harmonisering av reglerna på personbeskattningens område inom EU har skett.

* * *

Frontier workers in the Nordic Countries: Some aspects of tax treaties and EC law

The Nordic Tax Convention has specific provisions on the taxation of frontier workers for wages and salaries earned in the private sector or government service. The country of residence has the exclusive right to tax the employment income of a frontier worker as soon as certain conditions are met. The worker must reside in a district bordering on the other country and be employed in a district of the other country bordering on the first mentioned country. The worker must regularly stay in the permanent residence, which normally means at least an overnight stay once a week.

The right of the country of residence to tax income derived from employment in the other country is based on the idea that the costs for public services used by a frontier worker are mainly a burden for the country of residence.

The provisions cover frontier workers who reside in Finland, Norway or Sweden and are employed in another of these three countries. There are, however, no special rules for frontier workers between Denmark and Sweden.

Thus, Articles 15 and 19 of the Nordic Tax Convention are applicable to frontier workers crossing the Sound. As a main rule under these provisions, employment income is taxed in the country where the worker is employed. Therefore, the frontier worker will have to rely on national tax provisions. These differ, but both Denmark and Sweden have changed their tax provisions regarding persons with limited tax liability in order to make them coherent with the case-law of the European Court of Justice (the *Schumacker* and *Wallentin* cases).

The changes of the national tax law were, however, not seen as sufficient and an additional agreement was concluded in 2003, containing provisions on the deductibility of pension premiums paid to an insurance company domiciled in the country of residence of the frontier worker. There are also provisions on how to determine the country of employment.

Of special importance for the governments is a provision regarding taxes collected from frontier workers under which the country of employment is to remit a certain amount to the country of residence.

Nils Mattsson
Professor Emeritus