



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om skatt på finansiella transaktioner

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG (KOM(2011) 594 slutlig).

Utskottet anser att förslaget inte är utformat så att det är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande i ärendet enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen.

I utlåtandet finns två reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Direktivförslaget huvudsakliga innehåll	4
Utskottets prövning	6
Inledning	6
Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende	6
Kommissionens bedömning	6
Regeringens bedömning	7
Utskottets ställningstagande	8
Reservationer	10
1. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om skatt på finansiella transaktioner (S)	10
2. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om skatt på finansiella transaktioner (MP, V)	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	13
<i>Bilaga 3</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om skatt på finansiella transaktioner

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Reservation 1 (S)

Reservation 2 (MP, V)

Stockholm den 15 november 2011

På skatteutskottets vägnar

Ulf Berg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ulf Berg (M), Jennie Nilsson (S), Fredrik Olovsson (S), Lena Asplund (M), Christina Oskarsson (S), Fredrik Schulte (M), Hans Olsson (S), Gunnar André (FP), Karin Nilsson (C), Anders Karlsson (S), Maria Abrahamsson (M), Mats Pertoft (MP), Lars Gustafsson (KD), David Lång (SD), Jacob Johnson (V), Johnny Munkhammar (M) och Peter Persson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG (KOM (2011) 594 slutlig). Kammaren hänvisade den 10 oktober 2011 kommissionens förslag till skatteutskottet. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 5 december 2011.

Regeringen redovisade den 31 oktober 2011 sin bedömning av förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen i faktapromemoria 2011/12:20.

Direktivförslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget till ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG (KOM(2011) 594 slutlig), syftar enligt kommissionen till en harmonisering av medlemsstaternas skatter på finansiella transaktioner för att få en väl fungerande inre marknad. I linje med kommissionens förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel av den 29 juni 2011 syftar förslaget också till att skapa en ny inkomstkälla, med målet att gradvis ersätta nationella bidrag till EU:s budget och därigenom minska trycket på de nationella budgetarna.

Skatten kommer huvudsakligen att betalas av finansinstitut som utför finansiella transaktioner, dvs. banker, värdepappersföretag, andra finansiella institut som försäkringsföretag, börsmäklare, pensionsfonder, företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper, alternativa investeringsfonder som hedgefonder osv. Skatten tas ut på alla transaktioner med finansiella instrument mellan finansinstitut, om minst ett av finansinstituten anses vara etablerat i EU. De finansiella instrumenten är t.ex. aktier, obligationer, derivat och strukturerade finansiella produkter. Transaktioner kommer att beskattas oavsett om de genomförs på organiserade marknader eller OTC-marknaden.

Kommissionens förslag omfattar enbart transaktioner med finansiella instrument. Skatten omfattar således inga transaktioner som rör hushållen eller små och medelstora företag. Avistatransaktioner på valutamarknaden och kapitalanskaffning av företag eller offentliga organ, däribland offentliga utvecklingsbanker, genom emission av obligationer och aktier på primärmarknaden ska inte beskattas.

Skatten ska ha en bred bas för att minska riskerna för skatteflykt och omlokalisering av marknaden. Skattebasen ska fastställas på grundval av den handel som finansinstituten bedriver. Det är transaktionernas bruttovärde som ska beskattas, före eventuell kvittning. Tidpunkten för skattskyldighet anges som den tidpunkt då den finansiella transaktionen äger rum

För att minska risken för störningar på marknaden har kommissionen föreslagit en mycket låg skattesats för transaktioner – en lägsta skattesats för handeln med obligationer och aktier på 0,1 % och 0,01 % för derivat. Det står medlemsstaterna fritt att tillämpa högre skattesatser. Kommissionen föreslår dessa minimiskattesatser dels för att minska risken för omlokalisering, dels för att garantera intäkter för EU och medlemsstaterna. Om EU-länder tillämpar en nationell skatt på finansiella transaktioner måste den skatten vara förenlig med EU-bestämmelserna. Förslaget skulle ge intäkter på ca 57 miljarder euro per år.

För en närmare redovisning av direktivets innehåll och regeringens preliminära ståndpunkt hänvisar utskottet till regeringens faktapromemoria 2011/12:20.

Utskottets prövning

Inledning

Som rättslig grund för direktivförslaget har kommissionen hänvisat till artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Enligt bestämmelsen ska rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter i den utsträckning en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen.

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och till den del som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen ska i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen pröva om lagstiftningsakten strider mot den nyssnämnda principen.

Om det nationella parlamentet anser att förslaget inte är förenligt med den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende

Kommissionens bedömning

I direktivförslaget anför kommissionen följande när det gäller frågan om förslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

En enhetlig utformning på EU-nivå av huvudinslagen i en skatt på finansiella transaktioner krävs för att undvika opåkallad omlokalisering av transaktioner och marknadsaktörer samt substitution av finansiella instrument inom EU. Med andra ord krävs en enhetlig utformning på EU-nivå för att den inre marknaden ska fungera väl och för att undvika snedvridning av konkurrensen i EU. På samma sätt skulle en enhetlig utformning på EU-nivå på ett avgörande sätt kunna minska

den nuvarande uppsplittringen av den inre marknaden, däribland i fråga om de olika produkter inom finanssektorn som ofta är nära substitut för varandra. Om en skatt på finansiella transaktioner inte är harmoniserad medför detta skattearbitrage och potentiellt dubbelbeskattning eller utebliven beskattning. Detta hindrar inte bara att finansiella transaktioner utförs i en miljö präglad av likvärdiga förutsättningar, utan påverkar även medlemsstaternas inkomster. Det medför dessutom att finanssektorn får kostnader för att efterleva reglerna för alldeles för skiljaktiga skattesystem. Detta stöds av empirisk bevisning. Nationella skatter på finansiella transaktioner har hittills medfört utflyttning av verksamheter och/eller finansinstitut eller har, för att undvika detta, utformats så att de tagits ut enbart på relativt orörliga skattebaser och då ofta inte omfattat nära substitut. Harmonisering av grundläggande begrepp och samordning av genomförandet på EU-nivå är således en nödvändig förutsättning för att en skatt på finansiella transaktioner ska bli meningsfull och för att undvika snedvridningar. Sådana åtgärder på EU-nivå kommer också att främja det önskvärda tillvägagångssättet.

Detta förslag inriktas således på fastställande av en gemensam struktur för skatten och gemensamma bestämmelser om utkrävbarhet. Medlemsstaterna får således ett tillräckligt handlingsutrymme när det gäller att fastställa skattesatser ovanför miniminivån, ange redovisnings- och rapporteringsskyldigheter och förebygga skatteundandragande, skatteflykt och missbruk. En gemensam ram för en skatt på finansiella transaktioner i EU är således förenlig med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen.

Målet med detta förslag kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna och uppnås därför bättre på unionsnivå, eftersom målet är att se till att den inre marknaden fungerar väl. Den harmonisering som föreslås i form av ett direktiv snarare än en förordning går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvarde målen, först och främst att få en väl fungerande inre marknad. Förslaget är således förenligt med proportionalitetsprincipen.

Regeringens bedömning

När det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen anför regeringen att det sammantaget finns tveksamheter med förslaget och ifrågasätter därför kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Regeringen anför i denna del bl.a. följande.

Regeringen vill inledningsvis framhålla att grundprincipen om skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas. Föreliggande förslag tillsammans med förslaget om EU:s nya egna medel innebär att medlemsstaterna måste inrätta en ny skatt vars intäkter helt eller delvis ska tillfalla EU. Det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. Regeringen konstaterar vidare att den rättsliga grunden för förslaget är artikel 113 EUF, vilket innebär att rådet ska anta bestämmelser om indirekta skatter i den mån harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen. Förslaget i kombination med förslaget om egna medel går längre då det är fråga om inrättande av en ny skatt vars intäkter i vart fall delvis föreslås ska tillfalla EU. Det är alltså inte enbart fråga om harmonisering av existerande lagar.

Ingen medlemsstat har en FTT av det slag som föreslås. Förslaget saknar en närmare beskrivning av de problem som är relaterade till den inre marknaden vad gäller medlemsstaternas nuvarande beskattning av finansiella transaktioner och den finansiella sektorn. Motivet för förslaget kopplat till den rättsliga grunden är oklar.

KOM anger att flera medlemsstater redan har transaktionsskatter. Dessa har i flertalet fall karaktären av stämpelskatter med begränsad omfattning. Det saknas en problembeskrivning om och i så fall i vilken utsträckning dessa nationella skatter har en negativ inverkan på den inre marknaden av någon betydelse. Regeringen ställer sig tveksam till om dessa sedan länge existerande skatter medför gemensamma problem av sådant slag som inte kan lösas på nationell nivå. Även om så inte skulle vara fallet går förslaget längre än nödvändigt för att nå det eftersträvade målet.

De övriga mål som KOM anger att man vill uppnå med en FTT – förmå finansinstituten att bidra till finansieringen av kostnaderna för den senaste krisen och att motverka riskfyllda aktiviteter med syfte till att undvika framtida kriser – bör enligt regeringens bedömning hantearas med andra medel än ett införande av en FTT. Målet att motverka framtida kriser nås bättre genom marknadsregleringar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet står bakom grundprincipen om att skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas.

Artikel 113 i FEUF ger unionen kompetens att anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den utsträckning en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen.

Kommissionens förslag går längre än att skapa en harmonisering. Syftet med kommissionens förslag är att skapa en ny inkomstkälla, med målet att gradvis ersätta nationella bidrag till EU:s budget och därigenom minska trycket på de nationella budgetarna. Kommissionen skriver följande under rubriken Budgetkonsekvenser på s. 11 i förslaget.

Inkomsterna av en skatt på finansiella transaktioner i EU kan helt eller delvis användas som ett eget medel för EU:s budget, för att ersätta vissa befintliga egna medel som betalas från de nationella budgetarna. Detta skulle bidra till budgetkonsolideringen i medlemsstaterna. Kommissionen kommer att separat lägga fram nödvändiga kompletterande förslag där den beskriver hur en skatt på finansiella transaktioner skulle kunna användas [som] en inkomstkälla för EU:s budget.

Liksom regeringen anser utskottet att det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. En alltför extensiv tillämpning av de regler som ger unionen lagstiftningskompetens leder i förlängningen till en urholkning av medlemsstaternas suveränitet när det gäller att bibehålla tillräckliga skatteintäkter för att finansiera den välfärd som respektive medlemsstat valt att tillhandahålla sina invånare. Det är med andra ord inte

enbart fråga om en harmonisering av lagar på ett område där det i och för sig är angeläget med åtgärder, utan om att man vill öka EU:s intäkter inom ramen för EU:s egna medel.

Utskottet anser att kommissionens förslag i dess nuvarande utformning och med nuvarande uttalade mål inte är utformat så att det kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår att riksdagen ger uttryck för detta i ett motiverat yttrande. Ett förslag till ett sådant yttrande finns i bilaga 2.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om skatt på finansiella transaktioner (S)

av Jennie Nilsson (S), Fredrik Olovsson (S), Christina Oskarsson (S), Hans Olsson (S), Anders Karlsson (S) och Peter Persson (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 3.

Ställningstagande

Socialdemokraterna anser att beskattningen av den finansiella sektorn bör förbättras. För detta talar bl.a. att sektorn i dag är underbeskattad. I detta arbete är vi öppna för att pröva en skatt på finansiella transaktioner. För att undvika migration av skattebasen, snedvridning av konkurrensen inom unionen och för att upprätthålla effektiviteten för en skatt på finansiella transaktioner, krävs sannolikt ett väl harmoniserat regelverk.

Det förslag som EU-kommissionen presenterat är emellertid alltför långtgående i subsidiaritetshänseende när transaktionsskatten används för att skapa en ny inkomstkälla av egna medel för unionen. I den delen bör förslaget förändras.

Den svenska riksdagen borde därför i sitt motiverade yttrande klargöra behovet av en förbättrad beskattning av den finansiella sektorn, redovisa en öppenhet för en fortsatt prövning av förslaget om transaktionsskatt samt förtydliga att det aktuella förslaget, i den del som rör egna medel, måste förändras för att inrymmas inom unionens kompetens.

2. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om skatt på finansiella transaktioner (MP, V)

av Mats Pertoft (MP) och Jacob Johnson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att inte lämna ett motiverat yttrande och lägger utlåtandet till handlingarna.

Ställningstagande

Till skillnad från utskottsmajoriteten anser vi att frågan om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner bör prövas på EU-nivå. Eftersom frågan om en eventuell transaktionsskatt är internationell till sin natur tycker vi också att det är rimligt att beslut om en eventuell sådan skatt fattas i ett internationellt sammanhang. Vi anser därmed att frågan om en skatt på finansiella transaktioner är av principiell betydelse för alla länder inom Europeiska unionen. Huvudsyftet med en sådan skatt är att öka stabiliteten på de finansiella marknaderna och att beskatta den i dag underbeskattade finansiella sektorn

En sådan skatt kan emellertid aldrig införas på ett effektivt sätt i enbart ett land. Vi anser därför, liksom kommissionen, att beslutet om en skatt på finansiella transaktioner bör tas på EU-nivå och reserverar oss mot förslaget från alliansens representanter i skatteutskottet samt regeringen, som går emot kommissionens förslag i denna subsidiaritetsprövning.

Vi är väl medvetna om att utskottet i nuläget inte prövar frågan om ett gemensamt system för transaktionsskatt i sak men vill emellertid betona att vi däremot inte anser att EU ska få en egen beskattningsrätt. Vi anser att beslutet om skatten ska tas på EU-nivå, men att själva beskattningen ska genomföras på nationell nivå.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

KOM(2011) 594 slutlig

Förslag till rådets direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen står bakom grundprincipen om att skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas.

Artikel 113 i FEUF ger unionen kompetens att anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den utsträckning en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen.

Kommissionens förslag går längre än att skapa en harmonisering. Syftet med kommissionens förslag är att skapa en ny inkomstkälla, med målet att gradvis ersätta nationella bidrag till EU:s budget och därigenom minska trycket på de nationella budgetarna. Kommissionen skriver följande under rubriken Budgetkonsekvenser på s. 11 i förslaget.

Inkomsterna av en skatt på finansiella transaktioner i EU kan helt eller delvis användas som ett eget medel för EU:s budget, för att ersätta vissa befintliga egna medel som betalas från de nationella budgetarna. Detta skulle bidra till budgetkonsolideringen i medlemsstaterna. Kommissionen kommer att separat lägga fram nödvändiga kompletterande förslag där den beskriver hur en skatt på finansiella transaktioner skulle kunna användas [som] en inkomstkälla för EU:s budget.

Liksom regeringen anser riksdagen att det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. En alltför extensiv tillämpning av de regler som ger unionen lagstiftningskompetens leder i förlängningen till en urholkning av medlemsstaternas suveränitet när det gäller att bibehålla tillräckliga skatteintäkter för att finansiera den välfärd som respektive medlemsstat valt att tillhandahålla sina invånare. Det är med andra ord inte enbart fråga om en harmonisering av lagar på ett område där det i och för sig är angeläget med åtgärder, utan om att man vill öka EU:s intäkter inom ramen för EU:s egna medel.

Riksdagen anser att kommissionens förslag i dess nuvarande utformning och med nuvarande uttalade mål inte är utformat så att det kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 3

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att beskattningen av den finansiella sektorn bör förbättras. För detta talar bl.a. att sektorn i dag är underbeskattad. I detta arbete bör man vara öppen för möjligheten att pröva en skatt på finansiella transaktioner. För att undvika migration av skattebasen, snedvridning av konkurrensen inom unionen och för att upprätthålla effektiviteten för en skatt på finansiella transaktioner, krävs sannolikt ett väl harmoniserat regelverk.

Det förslag som EU-kommissionen presenterat är alltför långtgående i subsidiaritetshänseende när transaktionsskatten används för att skapa en ny inkomstkälla av egna medel för unionen. I den delen bör förslaget förändras.