



Kommissionens förslag till EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett skatteutskottet tillfälle att yttra sig över Europeiska kommissionens meddelande En budget för Europa 2020 (KOM(2011) 500).

Sammanfattning

I yttrandet behandlar skatteutskottet kommissionens förslag till EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013 och då särskilt förslagen om att en andel av ett schablonberäknat momsunderlag och en andel av en ny skatt på finansiella transaktioner ska knytas till EU:s budget som egna medel.

Utskottet anser att det är viktigt att arbetet med EU:s kommande budget präglas av återhållsamhet och motsätter sig mot denna bakgrund att nya egna medel skapas.

Kommissionens förslag innebär att Sveriges nationella skatteinkomster och de regler som i dag gäller för betalning av mervärdesskatt i Sverige kommer att kunna förändras genom beslut på EU-nivå som fattas med kvalificerad majoritet. Utskottet kan inte acceptera överstatlighet på skatteområdet och motsätter sig bestämt förslagen om att kompetens på skatteområdet på detta sätt överförs till EU-nivån.

Skatten på finansiella transaktioner kommer enligt de beräkningar som kommissionen redovisar att resultera i en minskning av BNP som är i samma storleksordning som intäkterna från skatten. De på detta vis ökade intäkterna beräknas således minska medlemsstaternas välfärd med ett motsvarande belopp. Det finns enligt utskottets mening andra och betydligt bättre sätt att öka skatteintäkterna från den finansiella sektorn.

I yttrandet finns en avvikande mening från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

Utskottets överväganden

Ett nytt system för egna medel

Kommissionens budgetpaket består av meddelandet En budget för Europa 2020 och ett antal förslag till beslut och förordningar som omfattar dels budgetramen för 2014–2020, dels budgetens inkomstsida, dvs. systemet med egna medel.

Egna medel är den sammanfattande beteckningen på medlemsländernas finansiella bidrag till EU-budgeten och regleras i EUF-fördragets artikel 311. Bestämmelserna om egna medel fastställs i rådets beslut om systemet för gemenskapens egna medel. Beslutet fattas med enhällighet efter att Europaparlamentet getts möjlighet att yttra sig och ska ratificeras av varje medlemsstat i enlighet med dess konstitutionella bestämmelser.

Kommissionens förslag till rådsbeslut om nytt system för egna medel efter 2013 innebär bl.a. följande förändringar.

- Det nu gällande systemet med egna medel från mervärdesskatt avskaffas.
- En skatt på finansiella transaktioner införs och utgör ett eget medel upp till sin miniminivå.
- Ett nytt mervärdesskattebaserat eget medel införs. Det uppgår till 2 % av ett schablonberäknat normalbeskattat mervärdesskatteunderlag.
- Dagens rabatter för Förenade kungariket, Sverige m.fl. avskaffas och det införs i stället rabatter i form av klumpsummor.
- Rabatten för insamling av egna medel sätts ned till 10 %.

Taket för uttag av egna medel kvarstår vid 1,23 % av EU:s samlade BNI.

Det föreslagna rådsbeslutet om egna medel kompletteras med ett förslag till genomförandeförordning som innehåller en reglering av de uttagsnivåer som ska gälla för de nya egna medlen.

- Den andel av skatten på finansiella transaktioner som ska levereras till unionen som eget medel bestäms till två tredjedelar av miniminivån.
- Den andel av det schabloniserade normalbeskattade mervärdesskatteunderlaget som ska levereras till unionen som eget medel bestäms till 1 %.

Genomförandeförordningen ska antas av rådet med kvalificerad majoritet och efter Europaparlamentets godkännande.

En väsentlig förändring jämfört med nuvarande ordning är att rådets beslut om egna medel enbart anger de högsta tillåtna uttagsnivåerna för de nya egna medlen, medan de andelar som ska levereras till unionen regleras i genomförandeförordningen. Konsekvensen är att de andelar som ska

levereras till EU:s budget som egna medel inte längre underställs enhällighet i rådet och ratificering av alla länder utan blir föremål för beslut med kvalificerad majoritet och Europaparlamentets godkännande.

Som komplement till beslutet om egna medel och genomförandeförordningen presenterade kommissionen den 9 november 2011 en tillämpningsförfordning som reglerar hur de nya egna medlen ska tillhandahållas kommissionen. I tillämpningsförfordningen för tillhandahållande av egna medel som baseras på mervärdesskatten anges hur de egna medlen fastställs och betalas. Kommissionen ska beräkna andelen normalbeskattade transaktioner inom hela EU. Schablonen appliceras sedan på varje lands rensade mervärdesskatteintäkter i syfte att bakvägen räkna fram en tänkt normalbeskattad omsättning. Denna läggs sedan till grund för uttaget av momsbaserat eget medel. Det är en uttalad målsättning att det nya systemet ska ge ny kraft åt integrationen på den inre marknaden genom stärkande av harmoniseringen av de nationella systemen. Den nya EU-momsen ska som huvudregel beräknas på månadsbasis på grundval av faktiska momsintäkter, i stället för som i dag på årsbasis. Medlemsstaterna är enligt förslaget skyldiga att anpassa sin lagstiftning för att följa reglerna.

Tillämpningsförfordningen antas av rådet med kvalificerad majoritet efter hörande av Europaparlamentet.

Enligt kommissionens beräkningar ska den finansiella transaktionsskatten 2020 svara för 22,7 % av de egna medlen (37 miljarder euro) och de nya momsbaserade medlen för 18,1 % (29,4 miljarder euro).

För Sverige skulle förslaget också innebära nästan en halvering av värdet av nuvarande rabatter (uppgående till cirka 5,5 miljarder kronor årligen under innevarande budgetram).

För en närmare redovisning av förslagen och regeringens preliminära ståndpunkt hänvisar utskottet till regeringens faktapromemoria 2010/11: FPM143 och Regeringskansliets kompletterande promemoria 2011-11-17 (dnr 079-679-2011/12).

Förslaget om en skatt på finansiella transaktioner

Förslaget till ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner (FTT) och om en 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 de nationella bidragen 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 en eventuell kvittning. Tidpunkten för skattskyldigheten 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-länderna tillämpar en nationell skatt på finansiella transaktioner måste den skatten vara förenlig med EU-bestämmelserna.

Kommissionens preliminära bedömning är att inkomsterna från FTT, beroende på hur marknaden reagerar, skulle kunna uppgå till 57 miljarder euro per år för hela EU. I konsekvensanalysen anges att FTT på lång sikt kan förväntas reducera BNP-nivån med åtminstone 0,5 %.

Kommissionen anser att en FTT ska införas i medlemsländerna även om skatten inte kommer att utgöra ett eget medel.

För en närmare redovisning av direktivets innehåll och regeringens preliminära ståndpunkt hänvisar utskottet till regeringens faktapromemoria 2011/12:FPM20.

Subsidiaritetskontroll av förslaget om en gemensam skatt på finansiella transaktioner

Skatteutskottet har prövat om kommissionens förslag till direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet fann att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslog därför att riksdagen ska överlämna ett

motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med denna innebörd. I utlåtandet finns två reservationer. Riksdagen har bifallit utskottets förslag till riksdagsbeslut (utl. 2011/12:SkU12, rskr. 2011/12:53).

Överläggning med regeringen om EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013

Skatteutskottet och finansutskottet genomförde den 22 november 2011 en överläggning enligt 10 kap. 4 § riksdagsordningen med statssekreterare Hans Lindberg och statssekreterare Hans Lindblad om kommissionens förslag till beslut och förordningar om EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013 (skatteutskottets protokoll 2011/12:7).

Inför överläggningen redovisade regeringen följande som svensk ståndpunkt.

Den svenska avgiften uppgår i dag till cirka 30 miljarder kronor per år och bestäms av den totala utgiftsnivån på EU-budgeten, utformningen av egna medelssystemet och storleken på de svenska rabattarrangemangen.

I syfte att maximera det nationella finanspolitiska manöverutrymmet och upprätthålla reformutrymmet i syfte att möjliggöra genomförande av regeringens prioriteringar är målsättningen om en oförändrad EU-avgift en hörnpelare i den svenska ståndpunkten.

Regeringen ser inga skäl till att avgiften ska öka eftersom en stor del av utgifterna på EU-nivå enligt regeringens uppfattning inte ger något EU-mervärde eller bidrar till att förbättra tillväxtförutsättningarna. Regeringen verkar därför för en oförändrad svensk EU-avgift under nästa budgetram jämfört med innevarande.

Regeringen motsätter sig nya egna medel. Regeringen motsätter sig också en minskning av värdet på våra rabatter. Regeringen ser inga skäl till substantiella förändringar av inkomstsidan då övergripande strukturella förändringar av utgiftssidan ter sig osannolika i nästa budgetram.

Regeringen redovisade följande som svensk ståndpunkt när det gäller förslaget att införa en ny skatt på finansiella transaktioner (FTT) som till viss andel ska utgöra ett eget medel.

Regeringen ställer sig inte bakom ett införande av en FTT inom EU och motsätter sig att andelar av en sådan skatt ska utgöra egna medel för EU. Det finns andra och bättre lämpade åtgärder för att hantera finanssektorns risktagande och ansvar i finansiella kriser än att införa en FTT.

Regeringen redovisade följande som svensk ståndpunkt när det gäller förslaget att låta en andel av momsen utgöra eget medel (EU-moms).

Regeringen motsätter sig allmänt sett nya egna medel. De aktuella förslagen om en så kallad EU-moms är vidare utformade på ett sådant sätt att det inte går att utesluta att svenska momsregler kan påverkas till följd av genomförande- respektive tillämpningsförordningen rörande

egna medel, vilka kan antas med kvalificerad majoritet. Regeringen motsätter sig mot denna bakgrund förslagen om att en EU-moms ska utgöra nytt eget medel.

Vid överläggningen konstaterade utskottets ordförande att det fanns stöd för regeringens redovisade ståndpunkter inför det fortsatta arbetet. Utskottet framhöll vikten av att regeringen

- fortsätter att arbeta för en restriktiv EU-budget
- motsätter sig nya egna medel och överföring av kompetens på skatteområdet till EU-nivån.

Företrädarna för Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet anmälde ett särskilt yttrande och framförde:

Vi står bakom regeringens ståndpunkt angående införandet av skatter på EU-nivån och överföringar av beslutskompetens till EU i skattefrågor. Skatter ska även fortsättningsvis vara en nationell angelägenhet. Detta innebär emellertid inte att vi generellt motsätter oss beskattning av finansiella transaktioner. En väl utformad skatt på finansiella transaktioner med bred internationell uppslutning skulle kunna minska finansiell spekulation och därmed bidra till att förbättra stabiliteten på finansmarknaderna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att arbetet med EU:s kommande långtidsbudget bör vara inriktat på att skapa en restriktiv budget som ger medlemsstaterna största möjliga finanspolitiska manöverutrymme. Då några övergripande strukturella förändringar inte är att vänta på utgiftssidan finns det inga skäl till substansiella förändringar på inkomstsidan. Utskottet motsätter sig mot denna bakgrund att nya egna medel skapas.

Utskottet kan inte acceptera att Sveriges skattesuveränitet urholkas och motsätter sig bestämt förslagen om att kompetens på skatteområdet ska överföras till EU-nivån. Det föreslagna rådsbeslutet om egna medel innebär att miniminivån för FTT och 2 % av ett schabloniserat momsunderlag ska utgöra egna medel som helt eller delvis ska betalas in till EU:s budget. Beslutet om den andel som ska levereras fattas med kvalificerad majoritet och andelen föreslås inledningsvis ligga på två tredjedelar av intäkterna från miniminivån respektive 1 % av momsunderlaget. Övergången till en annan beslutordning i form av kvalificerad majoritet i stället för enhällighet innebär enligt utskottets uppfattning en urholkning av Sveriges skattesuveränitet.

På motsvarande sätt innebär de tillämpningsregler som föreslås gälla för tillhandahållandet av de egna medel som baseras på mervärdesskatten att den nya EU-momsen som huvudregel ska beräknas på månadsbasis på grundval av faktiska momsintäkter, i stället för som i dag på årsbasis. Medlemsstaterna är enligt förslaget skyldiga att anpassa sin lagstiftning för att följa reglerna. Det går enligt utskottets mening inte att utesluta att svenska

momsregler kan påverkas till följd av de beslut som fattas med stöd av genomförande- och tillämpningsförfordningarna. Även i denna del torde föreslagen innebära en begränsning av Sveriges handlingsfrihet på skatteområdet.

Utskottet har subsidiaritetskontrollerat kommissionens förslag om en skatt på finansiella transaktioner och har därvid funnit att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förslaget grundar sig på den artikel i fördraget som 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. Utskottet fann vid sin prövning att förslaget går längre än till att skapa en harmonisering. Syftet med kommissionens förslag är att skapa en ny inkomstkälla, med det uttalade målet att gradvis ersätta nationella bidrag till EU:s budget och därigenom minska trycket på de nationella budgetarna. Utskottet framhöll vid sin prövning att det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt och att en alltför extensiv tillämpning av de regler som ger unionen lagstiftningskompetens i förlängningen leder 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. Sammanfattningsvis fann utskottet att det inte enbart var fråga om en harmonisering av lagar på ett område där det i och för sig är angeläget med åtgärder, utan att syftet var att öka EU:s intäkter inom ramen för EU:s egna medel. Utskottet ansåg att kommissionens förslag i dess nuvarande utformning och med nuvarande uttalade mål inte är utformat så att det kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen och har i sitt utlåtande föreslagit att riksdagen ger uttryck för detta i ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Riksdagen har bifallit utskottets förslag (utl. 2011/12:SkU12, rskr. 2011/12:53).

Det finns enligt utskottets mening skäl att rikta ytterligare invändningar mot förslaget om en skatt på finansiella transaktioner. Skatten kommer enligt de beräkningar som kommissionen redovisar att resultera i en betydande minskning av BNP, inte minst i förhållande till de intäkter som skatten väntas generera. Utifrån den modell som kommissionen redovisar inledningsvis skulle BNP-minskningen vara mer än tre gånger så stor som intäkterna från skatten. Efter en genomgång av modellen utifrån kvalitativa bedömningar kommer kommissionen till slutsatsen att BNP-minskningen är i samma storleksordning som intäkterna från skatten. Ett införande av denna skatt skulle således minska medlemsstaternas välfärd med ett belopp som i stort sett motsvarar skattens förväntade bidrag till EU:s och medlemsstaternas budgetar. Även om utskottet anser att det kan finnas skäl som talar för en ökad beskattning av den finansiella sektorn anser

utskottet att just denna skatteform har så klara nackdelar att det rimligen bör finnas bättre och enklare sätt att få in skatteintäkter från denna sektor. Ett exempel är den skatt på finansiell verksamhet som kommissionen fört fram. När det gäller behovet av åtgärder för att hantera finanssektorns risktagande och ansvar i finansiella kriser finns det också bättre lämpade åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är stabilitetsfonder och strängare kapitaltäckningsregler.

Sammantaget avstyrker utskottet kommissionens förslag till EU:s egna medelssystem i nu aktuella delar.

Stockholm den 1 december 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 Andrén (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).

Avvikande mening

Kommissionens förslag till EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013 (S, MP, V)

Jennie Nilsson (S), Fredrik Olovsson (S), Christina Oskarsson (S), Hans Olsson (S), Anders Karlsson (S), Mats Pertoft (MP), Jacob Johnson (V) och Peter Persson (S) anför:

Vi delar utskottets syn när det gäller behovet av nya egna medel i EU:s budget och förslagen om att beslutskompetens i skattefrågor ska överföras till EU-nivån. Skatter ska även fortsättningsvis vara en nationell angelägenhet.

Vi anser att det finns skäl som talar för en utökad beskattning av den finansiella sektorn och är i motsats till utskottet inte beredda att generellt motsätta oss en beskattning av finansiella transaktioner. En väl utformad skatt på finansiella transaktioner med bred internationell uppslutning skulle enligt vår uppfattning kunna minska finansiell spekulation och därmed bidra till att förbättra stabiliteten på finansmarknaderna.