

Till konstitutionsutskottet

Inledning

Konstitutionsutskottet har hemställt hos övriga utskott och hos EU-nämnden om yttranden angående EU-frågornas behandling i riksdagen. Som underlag för denna begäran har konstitutionsutskottet bifogat en promemoria som upprättats inom utskottets kansli och som innehåller olika frågor om utskottets arbete med EU-frågorna och relationer med EU-nämnden.

EU-frågor som skatteutskottet ansvarar för

Förverkligandet av den inre marknaden innebär bl.a. att EU strävar efter att ta fram gemensamma regler även på skatteområdet. Särskilt när det gäller mervärdesskatten har harmoniseringen redan kommit långt, i synnerhet såvitt avser skattebasen. Även när det gäller olika punktskatter pågår ett harmoniseringsarbete som bl.a. resulterat i att de punktskattebelagda områdena (energi i olika former samt tobaksvaror och alkoholvaror) stämmer ganska väl överens i de olika länderna. Gemensamma regler såvitt avser inkomstskatterna är däremot hittills få. På bolagsbeskattningens område har dock vissa resultat uppnåtts. Vad gäller kapitalbeskattningen är det en allmän uppfattning att avsaknaden av gemensamma regler skapar problem.

När det gäller tullen blev vid Sveriges inträde i EU de gemenskapsförfordningar som reglerar handeln gentemot tredje land direkt gällande här i landet. Samtidigt infördes dock i den interna svenska lagstiftningen – i avvaktan på en permanent lösning – vissa övergångsbestämmelser rörande tullens befogenheter vid den inre gränsen. Under innevarande vår kommer riksdagen att ta ställning till ett förslag av regeringen om att föra över dessa regler till en särskild lag om tullens befogenheter vid den inre gränsen (prop. 1995/96:166).

I den mån skattefrågor behandlas inom EU hör de till första pelaren. Samarbetet är således här överstatligt. När det gäller beslut om skatter och även vissa gränskontrollfrågor som också hör till första pelaren erfordras emellertid enhällighet. Ett enskilt medlemsland har alltså vetorätt, dvs. kan stoppa ett gemensamt beslut. Detta förhållande bidrar till att det kan ta lång tid innan beslut kan fattas på skatteområdet.

Redan under hösten 1994, inför den svenska anslutningen till EU, behandlade skatteutskottet ett flertal lagkomplex som syftade till att harmonisera den svenska lagstiftningen inom skatte- och tullområdet med EU-rätten. Det handlade bl.a. om moms (bet. 1994/95:SkU7), energiskatt (bet. 1994/95:SkU4), skatt på alkohol och tobak (bet. 1994/95:SkU6), tulllagstiftning (bet. 1994/95:SkU8) och regler om omstrukturering av företag inom EU (bet. 1994/95:SkU10). Harmoniseringsarbetet har sedan fortsatt under år 1995 med ytterligare ändringar i momsreglerna avseende omsättning av begagnade varor (bet. 1994/95:SkU27) och i förfarandereglererna för punkt-skatterna (bet. 1994/95:SkU29). Under hösten 1995 har ytterligare förändringar skett med avseende på bl.a. momsen för att bringa de svenska momsreglerna i överensstämmelse med gällande EG-direktiv. Bl.a. har moms på allmänna nyhetstidningar införts (bet. 1995/96:SkU12) och vissa förenklingar genomförts (bet. 1995/96:SkU13). Avsikten är vidare att förslag till riksdagen som innebär en helhetslösning av frågan om moms på kulturområdet skall lämnas senast i september i år.

Information till utskottet

Från EU-kommissionen erhåller utskottet via kammarkansliet en strid ström av information avseende bl.a. förslag av kommissionen och diverse rapporter m.m. Detta flöde är svårt att överblicka och tillgodogöra sig. Ofta är dokumenten skrivna på engelska eller franska. Det mesta materialet rör detaljfrågor, t.ex. om speciella tullsatser på olika varor från olika länder utanför EU. Det mesta av denna information är av begränsat intresse för utskottets ledamöter och suppleanter.

Kansliets rutiner går ut på att registrera dokumenten och föra upp dem på en lista – med en kortfattad redovisning av dokumentens innehåll – som skickas ut till utskottets ledamöter och suppleanter tillsammans med övriga handlingar till utskottets sammanträden. Dokumenten samlas på utskottets kansli där de hålls tillgängliga för dem som vill granska dem närmare. Dokument som bedöms vara av ett större intresse för utskottet kopieras och tillställs ledamöterna och suppleanterna särskilt, t.ex. genom utdelning i facken, om de inte är alltför omfattande. Sådan utdelning har t.ex. gjorts av kommissionens arbetsprogram för 1996, det italienska ordförandeskapets prioriteringar och förteckning över förslag från kommissionen.

Faktapromemorior och annat intressant material om skatter och tullar som framställts inom regeringskansliet delas rutinmässigt omgående till utskottets ledamöter och suppleanter.

Till EU-nämndens sammanträden inför ekofinmötena erhåller kansliet dagordning och sammanställningar av handlingar m.m. På basis härav kan snabbt bedömas vilket material som är av intresse för utskottets ledamöter och suppleanter och en delning i facken görs av dessa handlingar.

Vid fem tillfällen under år 1995 och 1996 har tjänstemän från Finansdepartementet, Riksskatteverket och Generaltullstyrelsen kallats till utskottet i särskild ordning för att informera om skatte- och tullfrågor inom EU. Därutöver – detta skedde redan år 1994 i anslutning till utskottets beredningsuppgifter före det svenska EU-inträdet – har tjänstemän från Finansdepartemen-

tet, och i något fall en statssekreterare, kallats att informera utskottet i anslutning till EU-anknutna propositioner som utskottet haft att behandla.

Utskottet avser att senare i vår hålla ett internt seminarium för att öka sitt kunnande och sina insikter om de frågor som hänger samman med de nuvarande och de framtida momsreglerna inom EU. Till det seminariet kommer utskottet att kalla experter från Riksskatteverket, någon revisor med stor sakkunskap om momsproblemen sedda ur företagsperspektiv samt statssekreteraren för skattefrågor i Finansdepartementet.

En grupp inom utskottet planerar att göra en studieresa till EU-institutionerna och EU-organen i Bryssel senare i vår. Övriga ledamöter inom utskottet kommer att göra motsvarande resa vid ett senare tillfälle.

Omdömen

Det finns enligt utskottets uppfattning anledning att göra skillnad mellan å ena sidan den information som bör lämnas till utskottet i samband med ett omedelbart förestående beslut i ministerrådet och å andra sidan den kunskap som utskottet behöver för att riksdagen skall kunna påverka ärenden medan de fortfarande är under övervägande i kommissionen och innan positionerna har låsts. Utskottet tar först upp den senare frågan.

För att riksdagen skall ha möjlighet att utöva inflytande på ärenden som är på gång inom EU och som kan förväntas senare bli föremål för beslut i ministerrådet är det viktigt att berört utskott skaffar sig relevant information redan när ärendena är under beredning i olika arbetsgrupper. Härigenom skulle utskottets ledamöter få möjligheter att framföra synpunkter på ärendet i fråga. Dessa synpunkter skulle sedan kunna vidarebefordras till EU-nämnden eller regeringen på lämpligt sätt.

Det är regeringen som representerar Sverige och som deltar som part i det direkta beslutsfattandet i EU-arbetet. Företrädare för regeringskansliet och olika myndigheter förbereder ärenden och deltar i olika arbetsgrupper under kommissionen. Regeringen har visserligen ingen direkt formell skyldighet att informera riksdagen i detta förberedande skede. Utskottet vill emellertid betona vikten av att berört utskott får relevant information om de åtgärder som regeringen förbereder eller har vidtagit på ett så tidigt stadium som möjligt. Det kan också vara värdefullt för utskottet att känna till vilka instruktioner och direktiv som har givits till de svenska företrädarna i EU:s arbetsgrupper.

Informationen från regeringen till utskottet bör ges denna inriktning. Detta innebär att det är en uppgift för regeringskansliet att ta initiativ till ett informationslämnande så snart som det föreligger intressant information att lämna. Samtidigt är utskottet medvetet om att det kan framstå som onödigt med alltför tätt återkommande hearingar med regeringskansliets tjänstemän. De rutiner som utvecklats och som innebär att tjänstemän från Finansdepartementet två eller tre gånger per halvår lämnar muntlig information till utskottet har utskottet hittills ansett sig kunna acceptera, och utskottet räknar med att även fortsättningsvis kunna inhämta information på detta sätt med jämna mellanrum. Utskottet efterlyser dock en ökad närvaro av de politiskt ansvariga inom Finansdepartementet vid dessa hearingar för att erhålla mera

direkt information om regeringens bedömningar. Härigenom möjliggörs också en dialog mellan utskottets ledamöter och de politiskt ansvariga inom regeringskansliet.

Det anförda innebär givetvis också att utskottet självt måste ta ett större ansvar då det gäller att penetrera och sätta sig in i EU-materien. Utskottet avser därför att prioritera EU-frågorna högre och ägna mer tid och kraft åt att inom sig diskutera de frågor som är aktuella inom EU, medan det fortfarande är meningsfullt att ge uttryck åt en meningsyttring.

När det gäller ärenden som står inför ett beslut i ministerrådet är det givetvis också ett grundläggande krav att utskottet ges den information som behövs för att hålla utskottet à jour med frågorna. Samtidigt bör det framhållas att det normalt är alldeles för sent att utöva något reellt inflytande ens när det gäller detaljfrågor när ett beslut i ministerrådet är nära förestående. Det material som kommer via EU-nämnden innehåller ofta värdefull information för utskottet, och utskottet är angeläget om att detta informationsflöde fortsätter. Vad i övrigt gäller rollfördelningen mellan EU-nämnden och utskottet anser utskottet att man bäst upprätthåller en effektiv arbetsfördelning genom att undvika att formalisera och byråkratisera samarbetet med skrivelser och formella yttranden till nämnden. Kontaktarbetet bör i stället som hittills ske genom partigrupperna. Samarbetet har hittills fungerat väl.

Informationen från kommissionen via kammarkansliet är som nämnts tidigare omfattande och svår att överblicka, sortera och arkivera på ett meningsfullt sätt. De rutiner som valts utgör enligt utskottets uppfattning en godtagbar kompromiss mellan behovet av att ta del av relevant material och nödvändigheten att lägga annat, som är av mindre intresse, åt sidan. En förutsättning för den valda ordningen är dock att det genom utskottskansliets försorg säkerställs att utskottet får kännedom om även vad den sistnämnda informationen i huvudsak handlar om och att de aktuella handlingarna finns tillgängliga för dem som vill granska dem närmare. Utskottet vill dock betona att förfarandet kan behöva ses över med tanke på bl.a. problemet att göra information på främmande språk snabbt tillgänglig för utskottet.

Det är inte meningsfullt – eller över huvud taget möjligt – att skatteutskottet lägger sig i alla detaljfrågor inom skatte- och tullområdet – t.ex. sådana frågor som avser tullen på enskilda varor från enskilda länder – som kommer upp inom EU. I stället bör utskottet inrikta sig på att följa upp vissa principiellt viktiga frågor. Exempel på sådana frågor är momssystemet, punktskatterna, företagsbeskattningen, kapitalbeskattningen, tullfrågor av större intresse samt frågor om ekonomisk brottslighet på skatte- och tullområdet. Två frågor som för närvarande är särskilt aktuella är dels frågan om en obligatorisk koldioxidskatt i hela EU, dels införandet av ett definitivt momssystem.

Skatteutskottets EU-frågor har stor betydelse – skatterna berör ju alla människor och samhällssektorer – men är relativt få till antalet. Dessutom tar det normalt många år från det att ett förslag på skatteområdet kommit upp inom EU – i synnerhet om det är ett viktigt och kontroversiellt förslag – till dess att ministerrådet fattar beslut om direktiv. Den hittillsvarande perioden av svenskt medlemskap om knappt sexton månader har därför inte gett så mycket erfarenheter av EU-arbete på skatteområdet. Utskottet anser att det är

värdefullt att det nu görs en utvärdering av så att säga kontrollstationskarakteristik av EU-frågornas behandling i riksdagen. En sådan utvärderingsåtgärd kan visa sig mycket värdefull genom att den kan ge impulser till förbättrade rutiner och genom att utskotten får anledning att ompröva sina ageranden såvitt avser EU-frågorna. Mot bakgrund av de begränsade erfarenheterna anser emellertid skatteutskottet att det nu är alldeles för tidigt att göra en definitiv utvärdering av riksdagens organisation för EU-arbetet. Utskottet förutsätter att sökandet efter meningsfulla arbetsformer när det gäller utskottens informationsinhämtande och deras möjligheter till inflytande på regeringens EU-politik fortsätter och anser därför att en förnyad och mera grundlig utvärdering av EU-frågornas behandling i riksdagen bör genomföras senare när ytterligare erfarenheter har vunnits på detta område.

Stockholm den 23 april 1996

På skatteutskottets vägnar

Lars Hedfors

I beslutet har deltagit: Lars Hedfors (s), Bo Lundgren (m), Anita Johansson (s), Sverre Palm (s), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Rolf Kenneryd (c), Björn Ericson (s), Carl Fredrik Graf (m), Inger Lundberg (s), Lars Bäckström (v), Ulla Rudin (s), Jan-Olof Franzén (m), Ronny Korsberg (mp), Holger Gustafsson (kds), Lars U Granberg (s), Carl Erik Hedlund (m) och Karin Pilsäter (fp).

Avvikande mening

Lars Bäckström (v) och Ronny Korsberg (mp) anför:

Angående skatteutskottets relationer till EU-nämnden delar vi majoritetens uppfattning att det inte är lämpligt att alltför mycket formalisera samarbetet genom regelbundna skrivelser eller yttranden. Samarbetet mellan EU-nämnden och utskottet bör i huvudsak ske via partigrupperna och kanslierna. I speciella fall och för att öka öppenheten anser vi dock att skriftliga synpunkter från utskottet bör kunna delges EU-nämnden som ett underlag för nämndens diskussion.