

Skatteutskottets yttrande 2024/25:SkU4y

KU:s uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 12 september 2024 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över de iakttagelser om riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som har redovisats i en promemoria som arbetats fram inom konstitutionsutskottets kansli. Konstitutionsutskottet vill särskilt att utskottet kommenterar och bedömer vissa angivna frågor.

Konstitutionsutskottets uppföljning under riksmötet 2024/25 omfattar de subsidiaritetsprövningar som gjordes i riksdagen den 1 januari–31 december 2023.

I yttrandet redovisar skatteutskottet sina kommentarer och bedömningar med anledning av konstitutionsutskottets frågor.

Utskottets överväganden

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Bakgrund

Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Sedan dess har riksdagen enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen (RO) som uppgift att pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Prövningen utförs av utskotten i riksdagen. Konstitutionsutskottet ska enligt 7 kap. 8 § RO följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. Konstitutionsutskottets uppföljning under riksmötet 2024/25 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen den 1 januari–31 december 2023. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas. Under perioden den 1 januari–31 december 2023 genomförde riksdagens utskott totalt 132 subsidiaritetsprövningar.

Konstitutionsutskottets önskar särskilt svar på följande redogörelser, kommentarer och bedömningar.

1. En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, särskilt när det gäller de motiverade yttranden som utskottet lämnat.
2. En samlad bedömning av dels i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde minskat till följd av utkast till lagstiftningsakter från EU som subsidiaritetsprövats av utskottet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft, dels hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
4. Kommentarer om i vilken utsträckning utskottet använder sig av Iplex (Interparliamentary EU information exchange) och kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner eller om utskottet haft några kontakter med sina motsvarigheter i andra nationella parlament för inhämtande och utlämnande av information.
5. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Skatteutskottets subsidiaritetsprövningar under 2023

Skatteutskottet prövade sju utkast till lagstiftningsakter under 2023. Den rättsliga grunden för fyra av utkasten var artikel 113 i EUF-fördraget, dvs. harmonisering av indirekta skatter.

Tre av utkasten grundade sig på artikel 115 i EUF-fördragen, dvs. tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion. Ett utkast gällde tullsamarbete, gemensam handelspolitik och tillnärmning av lagstiftning grundad på artikel 114 i EUF-fördraget. Två av utkasten rörde flera politikområden.

Utfallet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft

Totalt under tiden den 1 december 2009–31 december 2023 prövade skatteutskottet 96 utkast till lagstiftningsakter. Den rättsliga grunden för majoriteten av utkasten (51) var artikel 113 i EUF-fördraget, dvs. harmonisering av indirekta skatter, och 23 av utkasten grundade sig på artikel 115 i EUF-fördraget, dvs. tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion. Den rättsliga grunden för 17 av utkasten var artikel 349 i EUF-fördraget som innebär att rådet kan anta särskilda åtgärder till förmån för de yttersta randområdena inom EU. Åtta av utkasten innehöll förslag om tullsamarbete och lika många gällde tillnärmning av lagstiftning grundad på artikel 114 i EUF-fördraget. Fyra rörde gemensam handelspolitik och två gällde miljöpolitik. Ett utkast gällde administrativt samarbete och ett gällde bekämpning av bedrägeri. Vissa av utkasten rörde flera politikområden.

Skatteutskottet redogjorde i sitt yttrande 2017/18:SkU5y Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen för de utlåtanden som lämnades under perioden den 1 december 2009–31 december 2016. Totalt lämnade skatteutskottet tolv utlåtanden under denna tid. Under 2017–2020 lämnade utskottet inga utlåtanden. Under 2021 lämnade utskottet ett utlåtande och under 2022 lämnade utskottet tre utlåtanden.

Under 2023 lämnade utskottet tre utlåtanden med förslag till motiverade yttranden. Riksdagen biföll utskottets förslag i samtliga fall.

- Det första utlåtandet gällde kommissionens förslag till ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning (COM(2022) 707, utl. 2022/23:SkU23, rskr. 2022/23:157). Förslaget grundade sig på artikel 113 i EUF-fördraget, dvs. harmonisering av regler på området för indirekta skatter, och artikel 115 i EUF-fördraget, dvs. tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion.
- Det andra utlåtandet gällde kommissionens förslag till förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 952/2013 (COM(2023) 258, utl. 2023/24:SkU9, rskr. 2023/24:11). Detta förslag gällde

tullsamarbete, gemensam handelspolitik och tillnärmning av lagstiftning enligt artikel 114 i EUF-fördraget.

- Det tredje utlåtandet gällde kommissionens förslag till direktiv om inrättande av ett huvudkontorsbaserat skattesystem för mikroföretag samt små och medelstora företag och om ändring av direktiv 2011/16/EU (COM(2023) 528, utl. 2023/24:SkU10, rskr. 2023/24:114). Förslaget grundade sig på artikel 115 i EUF-fördraget, dvs. tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion.

Utskottets kommentarer

Utskottet redovisar följande kommentarer och bedömningar med anledning av konstitutionsutskottets frågor.

Fråga 1

Utskottets beredningsområde har direkt anknytning till EU:s regelverk. Antalet prövningar inom utskottets område var lågt före 2016, men det har ökat vartefter. Av åtta ärenden 2016 utmynnade sex i motiverade yttranden. Ökningen under 2016 sågs som en följd av OECD:s arbete mot urholkning av skattebasen och överflyttning av vinster (base erosion and profit shifting), BEPS-programmet.

- Antalet ärenden under 2017 var tio men resulterade inte i några motiverade yttranden.
- Under 2018 var antalet subsidiaritetsärenden i utskottet 15, vilket hittills är det högsta antalet prövningar under ett kalenderår.
- Antalet ärenden under 2019 var däremot det lägsta sedan 2015, fem stycken, och har framför allt gällt harmonisering av indirekta skatter.
- Under 2020 var antalet prövningar tio stycken. Drygt hälften av dem rörde indirekt beskattning, vilket är normalt. En av dessa och ytterligare tre gällde åtgärder med anledning av covid-19-pandemin.
- Under 2021 var antalet prövningar sju stycken, varav en resulterade i ett motiverat yttrande. Omkring hälften gällde harmonisering av indirekta skatter. Övriga gällde särskilda åtgärder till förmån för de yttersta randområdena inom EU, åtgärder på miljöpolitikens område, tullsamarbete, tillnärmning av lagstiftning och den gemensamma handelspolitiken.
- Under 2022 var antalet prövningar sex stycken, varav tre resulterade i motiverade yttranden. Dessa tre gällde tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion dvs. direkt beskattning. De övriga tre prövningarna gällde harmonisering av indirekta skatter.
- Under 2023 prövades sju förslag varav tre resulterade i motiverade yttranden. Dessa tre gällde frågan om administrativt samarbete i fråga om

beskattning, tullsamarbete respektive tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion, dvs. direkt beskattning. Av de övriga fyra prövningarna gällde tre harmonisering av indirekta skatter medan ett gällde tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion, dvs. direkt beskattning.

Fråga 2

På skatteområdet krävs enighet bland medlemsstaterna, vilket kan medföra justeringar och fördröjningar av förslagen innan dessa blir EU-lagstiftning. Medlemsstaterna har således möjlighet att bättre värna sin suveränitet på detta område än inom andra politikområden. Utskottet lämnade emellertid under 2019 (utl. 2018/19:SkU24) kritiska synpunkter på kommissionens meddelande om ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik (COM(2019) 8). Kommissionen har föreslagit ett ändrat beslutsfattande i skattefrågor genom en övergång från beslutsfattande med enhällighet enligt det särskilda lagstiftningsförfarandet till kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Enligt utskottets mening skulle detta innebära att den nationella suveräniteten i skattefrågor luckrades upp, vilket utskottet även fortsättningsvis motsätter sig. Utskottet har sedan dess upprepat sin kritiska inställning både 2020 (utl. 2020/21:SkU15) med anledning av kommissionens meddelande om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin (COM(2020) 312) och 2021 (utl. 2020/21:SkU33) med anledning av kommissionens förslag till ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller att tilldela kommissionen genomförandebefogenheter för att fastställa innebörden av termer som används i vissa bestämmelser i det direktivet, dvs. genomförandebefogenheter på mervärdesskatteområdet (COM(2020) 749).

Utskottet anser att det är viktigt att nyttan av att ha harmoniserade skatteregler på direktbeskattningens område vägs mot den inskränkning av medlemsstaternas möjligheter att införa och behålla egna nationella skatteregler som en harmonisering medför. Detta ställer höga krav på utformningen av unionens lagstiftningsförslag för att avgöra om målet för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. Enligt utskottets mening är det viktigt att kommissionens lagförslag innehåller en konsekvensanalys och när det är motiverat en utförlig analys av hur förslaget förhåller sig till redan existerande lagstiftning som klargör behovet av ytterligare ett regelverk.

Fråga 3

Kommissionen lämnade motiveringar i fråga om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i samtliga ärenden som utskottet prövade under den nu aktuella tidsperioden.

Fråga 4

Informationen i Ipex har använts vid något tillfälle, men den är i regel varken fullständig eller särskilt relevant när utskottet behandlar subsidiaritetsärenden, och detta är naturligt eftersom alla parlament i medlemsländerna arbetar inom samma tidsram. Utskottet håller löpande kontakt med riksdagens representant vid EU:s institutioner. Utskottet anser att denna möjlighet att skaffa information är mycket värdefull.

Fråga 5

EU:s institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen, och de nationella parlamenten ska se till att principen följs. Riksdagen kan behöva öka sitt engagemang för att förbättra möjligheterna att nå tröskeln för en omprövning av ett lagstiftningsutkast i de fall riksdagen har lämnat ett motiverat yttrande om att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen. På grund av den tidsram som åttaveckorsfristen utgör ser utskottet emellertid en utmaning i att informera övriga nationella parlament medan det fortfarande finns tid för dem att i sin tur agera.

Stockholm den 24 oktober 2024

På skatteutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Hanna Westerén (S), Eric Westroth (SD), Kalle Olsson (S), Ida Ekeröth Clausson (S), Bo Broman (SD), Ilona Szatmári Waldau (V), Cecilia Engström (KD), Markus Wiechel (SD), Annika Hirvonen (MP), Mauricio Rojas (L), Erik Hellsborn (SD), Marie Olsson (S), Crister Carlsson (M) och Anders Karlsson (C).