



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Sammanfattning

Konstitutionsutskottet beslutade den 17 september 2015 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över iakttagelserna i en promemoria som upprättats inom utskottet. I promemorian redogör konstitutionsutskottet för de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2014. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

I yttrandet redovisar skatteutskottet sina kommentarer och bedömningar med anledning av de prövningar av subsidiaritetsprincipen som utskottet har genomfört.

Utskottet

Inledning

Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Sedan dess har riksdagen enligt (numera) 9 kap. 20 § riksdagsordningen (RO) i uppgift att pröva om ett utkast till 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 hösten 2015 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2014. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas. Subsidiaritetsärenden som inleddes under hösten 2014 men avslutades först under våren 2015 ingår inte i uppföljningen. Uppföljningen är den sjätte i ordningen.

Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande kommentarer och bedömningar:

1. En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2014 jämfört med 2013 och sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. En bedömning av 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 och hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar om kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
4. En kommentar om i vilken utsträckning utskottet använder sig av kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information och hur kontakterna fungerar. Om kontakter med representanten inte brukar förekomma, önskas en kommentar till varför möjligheten inte används.
5. En kommentar till om några kontakter har tagits med andra nationella parlament i syfte att inhämta information om pågående subsidiaritetsprövningar.
6. En kommentar om inhämtande av information från IPEX.
7. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Skatteutskottets subsidiaritetsprövningar

Skatteutskottet prövade under 2014 tio utkast till lagstiftningsakter och lämnade två utlåtanden.

Sju utkast grundade sig på artikel 349 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Denna artikel innebär att rådet kan anta särskilda åtgärder till förmån för de yttersta randområdena inom EU på grund av de permanenta nackdelar som påverkar dessa områdens ekonomiska och sociala situation. Två utkast gällde tullsamarbetet inom EU, och ett utkast gällde bekämpning av bedrägeri.

Därutöver grundade sig ett utkast på artikel 115 i EUF-fördraget, dvs. tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion.

Ett av utkasten rörde flera politikområden, nämligen tullsamarbete och bekämpning av bedrägeri. Det var kommissionens förslag till ändring av en förordning om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen (KOM(2013) 796).

Utlåtande 2013/14:SkU23

I utlåtande 2013/14:SkU23 subsidiaritetsprövade skatteutskottet kommissionens förslag om ändring i rådets direktiv 2011/96/EU om ett gemensamt beskattningssystem för moderbolag och dotterbolag hemmahörande i olika medlemsstater (KOM(2013) 814). Utkastet hänvisades till utskottet den 6 december 2013. Tidsfristen löpte ut den 29 januari 2014.

Regeringen ifrågasatte om kommissionens förslag att införa en obligatorisk skatteflyktsregel är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Utskottet noterade regeringens tveksamhet och ansåg att den del av kommissionens förslag som avser en obligatorisk skatteflyktsregel går längre än vad som är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet ansåg att grundprincipen om skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas när det gäller direkta skatter och ifrågasatte om gemensamma skatteflyktsbestämmelser skulle vara tydligare än nationella. Utskottet bedömde att förslaget går längre än vad som är nödvändigt för att nå målen för den planerade åtgärden. Utskottet ansåg att den del av förslaget som handlar om att införa en obligatorisk skatteflyktsregel strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet föreslog att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Riksdagen biföll utskottets förslag, och ett motiverat yttrande översändes till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (rskr. 2013/14:145).

Utlåtande 2013/14:SkU35

I utlåtande 2013/14:SkU35 prövade skatteutskottet kommissionens förslag till direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelse och sanktioner (KOM(2013) 884). Utkastet hänvisades till skatteutskottet den 11 juni 2014. Tidsfristen löpte ut den 31 juli 2014.

Kommissionen lade fram förslaget i december 2013. Förslaget hade där efter diskuterats i rådsarbetsgruppen för tullunionen. I en rättelse som beslutades den 5 juni 2014 ändrade kommissionen motiveringen till förslaget i de delar som gäller subsidiaritet, proportionalitet och respekt för de grundläggande rättigheterna och inledde samma dag det förfarande för tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som anges i protokoll nr 2 till EUF-fördraget.

Vid en överläggning med utskottet den 8 maj 2014 anförde regeringen dels att den inte ansåg att den föreslagna rättsliga grunden, artikel 33 i EUF-fördraget, är korrekt, dels att kommissionen inte har visat att en reglering av gemensamma sanktionsskalor är nödvändig för att uppnå ett förstärkt tullsamarbete. Det var enligt regeringen också problematiskt att förslaget innehåller inslag som är straffrättsliknande och som normalt förekommer i rättsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 i EUF-fördraget. I en faktapromemoria anförde regeringen vidare följande. Om det skulle vara så att unionen inte har exklusiv befogenhet och att subsidiaritetsprincipen alltså är tillämplig är regeringen tveksam till om delar av åtgärderna bättre regleras på EU-nivå än av medlemsstaterna. Detta gäller bl.a. frågan om det i direktivet ska fastställas en gemensam utformning av sanktioner och nivåerna för dessa samt vissa inslag i förslaget som vi normalt ser i lagstiftningsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 (minimiregler om brottsrekvisit och påföljder) i EUF-fördraget. Vid överläggningen konstaterades i utskottet att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt.

Vid ett sammanträde med skatteutskottet den 12 juni 2014 förklarade statssekreteraren att kommissionens ändrade motivering till förslaget inte föranledde regeringen att ändra sin ståndpunkt.

I sitt ställningstagande anförde skatteutskottet att det alltså delade regeringens ståndpunkt i fråga om förslaget. Den föreslagna rättsliga grunden, artikel 33 i EUF-fördraget, är inte korrekt och kommissionen har inte visat att en reglering av gemensamma sanktionsskalor är nödvändig för att uppnå ett förstärkt tullsamarbete. Det var enligt regeringen också problematiskt att förslaget innehåller inslag som är straffrättsliknande och som normalt förekommer i rättsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 i EUF-fördraget.

Utskottet ansåg att det var tveksamt om delar av åtgärderna bättre regleras på EU-nivå än av medlemsstaterna. Detta gäller bl.a. frågan om det i direktivet ska fastställas en gemensam utformning av sanktioner och nivåerna för dessa samt vissa inslag i förslaget som normalt finns i lagstiftningsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 EUF-fördraget.

Utskottet ansåg att förslaget i vissa delar inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslog därför att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Riksdagen biföll utskottets förslag, och ett motiverat yttrande översändes till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (rskr. 2013/14:370).

Utlåtanden före 2014

Utskottet lämnade ett utlåtande under 2013 som gällde harmonisering av indirekta skatter. Det gällde kommissionens förslag till rådets direktiv om genomförande av ett fördjupat samarbete på området för skatt på finansiella transaktioner, KOM(2013) 71 (utl. 2012/13:SkU33). Regeringen var skeptisk till ett fördjupat samarbete om en skatt på finansiella transaktioner och oroad över de konsekvenser ett sådant arbete kan få för de medlemsstater som inte deltar i samarbetet och för EU i sin helhet. Regeringen instämde dock i kommissionens slutsats att förslaget var förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottets majoritet ansåg att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslog därför att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Utskottet ansåg att förslagets anspråk på beskattning av aktörer som är verk samma i länder som inte deltar i samarbetet var problematiskt, och bristen på klarhet när det gäller dessa beskattningsanspråk gjorde att förslaget bedömdes gå längre än vad som är nödvändigt för att nå målen för den planerade åtgärden. I utlåtandet fanns en reservation (MP, V). Riksdagen biföll utskottsmajoritetens förslag, och ett motiverat yttrande översändes till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (rskr. 2012/13:178).

Under 2011 lämnade skatteutskottet två utlåtanden med förslag till motiverade yttranden (utl. 2010/11:SkU37 och utl. 2011/12:SkU12). Riksdagen biföll båda dessa förslag. Det första utkastet som ledde till ett motiverat yttrande gällde förslaget om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas, även kallad CCCTB, (KOM(2011) 121) och grundade sig på artikel 115 i EUF-fördraget, dvs. tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion. Det andra av de utkast som ledde till ett motiverat yttrande grundade sig på artikel 113 i EUF-fördraget och innehöll förslag om en harmonisering av medlemsstaternas skatter på finansiella transaktioner (KOM(2011) 594).

Utskottets kommentarer

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

1. Utskottets beredningsområden har direkt anknytning till EU:s regelverk. Antalet prövningar inom utskottets område är dock förhållandevis lågt.

Ökningen 2014 gäller utkast som rör åtgärder till förmån för de yttersta randområdena inom EU. Dessa utkast har inte medfört några utlåanden.

2. Förslaget om ett fördjupat samarbete på området för skatt på finansiella transaktioner (KOM(2013) 71) medförde ett motiverat yttrande eftersom dess anspråk på beskattning av aktörer som är verksamma i länder som inte deltar i samarbetet framstod som problematiskt, och det var oklart hur en sådan beskattning skulle kunna upprätthållas ur rättslig och praktisk synpunkt. Rådets rättstjänst yttrade sig i september 2013 över förslagets förenlighet med bl.a. EU-rätten. Rättstjänsten anser att förslagets etableringsprincip, vad gäller finansinstitut från icke deltagande medlemsstater, inte är förenlig med EU-rätten. Etableringsprincipen är basen för beskattning av företag utanför de elva medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet. De deltagande medlemsstaterna har ännu inte nått någon överenskommelse om skatten. Det kan noteras att det förslag som nu diskuteras har ett mer begränsat tillämpningsområde än det första förslaget. Förslaget behandlas i rådsarbetsgruppen för skattefrågor (senast den 29 september 2015). Sverige verkar för att de negativa konsekvenserna för icke deltagande medlemsstater ska minimeras. Förhandlingarna inom EU om en gemensam bolagsskattebas pågår. Enligt kommissionens meddelande den 17 juni 2015 om en rättvisare företagsbeskattning på den inre marknaden tänker sig kommissionen en nylansering av CCCTB-förslaget där systemet ska bli obligatoriskt, åtminstone för multinationella företag, och införas stegvis.
3. Kommissionen har lämnat motiveringar i fråga om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i de ärenden som utskottet har prövat.
4. Utskottets kansli håller löpande kontakt med riksdagens representant vid EU:s institutioner. Relevant information om subsidiaritetsprövningarna vidarebefordras till utskottet på lämpligt sätt. Kontakterna med representanten fungerar bra.
5. Utskottet har hittills inte haft någon direktkontakt med något annat parlament i syfte att inhämta information om pågående subsidiaritetsprövningar.
6. Informationen i IPEX har använts i något fall, men den är i regel varken fullständig eller särskilt relevant när utskottet behandlar subsidiaritetsärenden. Detta är naturligt eftersom alla parlament i medlemsländerna arbetar inom samma tidsram.
7. Inga synpunkter för närvarande.

Stockholm den 10 november 2015

På skatteutskottets vägnar

Per Åsling

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Åsling (C), Niklas Wykman (M), Sara Karlsson (S), Peter Persson (S), Anna Hagwall (SD), Helena Bouveng (M), Hannah Bergstedt (S), Rasmus Ling (MP), David Lång (SD), Mats Persson (FP), Daniel Sestrajcic (V), Aron Modig (KD), Patrik Lundqvist (S), Erik Andersson (M), Ulf Berg (M) och Ida Ekeröth (S).