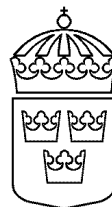


Skatteutskottets yttrande 1995/96:SkU5y

EU:s regeringskonferens 1996



1995/96
SkU5y

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har berett skatteutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 1995/96:30 EU:s regeringskonferens 1996 jämte motioner.

Beskattningen av sparande

I motion U22 av Gudrun Schyman m.fl. (v) anför motionärerna att det krävs ett brett internationellt samarbete för att minska arbetslösheten och att samarbetet bl.a. måste innehålla världsomfattande avtal om miniminivåer för kapitalskatter (yrkande 19 i denna del). Enligt motionärernas mening bör vidare medlemsstaterna inom EU träffa ett avtal som möjliggör utbyte av information om banktillgodohavanden (yrkande 30).

Sverige har i dag dubbelbeskattningsavtal med närmare åttio länder, och de flesta avtalen innehåller bestämmelser om utbyte av information mellan skatteförvaltningarna. Bestämmelsen om informationsutbyte är normalt utformad i enlighet med OECD:s modellavtal. De svenska myndigheterna kan erhålla informationen på begäran eller automatiskt enligt särskild överenskommelse.

Till följd av ett svenskt initiativ har man inom Europarådet och OECD utarbetat en konvention om ömsesidig handräckning i skatteärenden. Konventionen har antagits av Europarådets ministerkommitté 1987 och innehåller bl.a. regler om informationsutbyte. Den har undertecknats av Sverige, Danmark, Norge, Finland och USA och trädde i kraft den 1 april 1995.

Inom EU gäller EG:s handräckningsdirektiv (77/799/EEG) som bl.a. innehåller regler om informationsutbyte. Den gemenskapsrättsliga grunden för direktivet är att skatteflykt och undandragande av skatt som sträcker sig över medlemsstaternas gränser leder till budgetförluster och kränkning av principen om rättvis beskattning och är ägnade att åstadkomma snedvridning av kapitalrörelser och konkurrensbetingelser på den gemensamma marknaden.

Även om de redovisade instrumenten i många fall ger goda möjligheter att inhämta information om banktillgodohavanden m.m. i utlandet finns det begränsningar. Vissa länder har inte velat träffa avtal om informationsutbyte. När det gäller direktivet finns en motsvarande begränsning genom att medlemsstaterna har rätt att vägra att genomföra efterforskningar eller tillhandahålla information som deras skattemyndigheter inte får utföra eller samla in.

En medlemsstat får vidare vägra att lämna ut information om detta skulle leda till röjande av affärshemlighet eller liknande eller om utlämnandet skulle strida mot allmänna grundsatser.

Ett alternativ till informationsutbyte när det gäller beskattningen av ränta är att den utbetalande staten innehåller en källskatt. Denna metod tillämpas av Sverige när det gäller t.ex. aktieutdelning. Inom EG har man 1989 lagt fram ett direktivförslag om källskatt på ränta. När förslaget inte accepterats av alla stater har man på förslag av Belgien och Tyskland tagit upp frågan om ett blandat system där varje medlemsstat kan välja mellan att ta ut källskatt och att lämna information. Även detta förslag har fallit. Bl.a. anser Storbritannien och Luxemburg att varje form av gemensam räntebeskattningskan innebära att deras position på den internationella kapitalmarknaden äventyras. Frågan har emellertid fått ny aktualitet. I de riktlinjer som det italienska ordförandeskapet presenterat sägs bl.a. att man - om en mer öppen attityd än tidigare visas från några medlemsstaters sida - bör återuppta behandlingen av förslaget till direktiv om ett gemensamt system för källbeskattningskan av ränteintäkter. En diskussion bör enligt direktiven inledas om detta ämne i syfte att inhämta ministrarnas synpunkter om lämpligheten att bibehålla det nuvarande systemet eller att i stället påbörja ändringar av de gällande systemen.

Vid finansministrarnas öppna debatt den 22 januari 1996 om det italienska ordförandeskapets riktlinjer stödde finansminister Göran Persson planerna på gemensamma regler för beskattningen av sparande. Finansministern tillade att en lösning på detta problem borde ses som en del av arbetet med att få till stånd den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Finansministern pekade också på betydelsen av ett ökat samarbete mellan skatteadministrationerna och av att dessa får tillgång till uppgifter av betydelse för beskattningen.

Enligt skatteutskottets mening visar det anförda att regeringen är medveten om de problem som finns när det gäller beskattningen av kapital och att regeringen är pådrivande i dessa frågor. Mot denna bakgrund finns det enligt utskottets mening inte någon anledning till tillkännagivanden med det innehåll som motionärerna föreslår, och utskottet avstyrker därför motion U22 yrkande 19 i denna del och yrkande 30.

Skatter som styrmedel

I skrivelsen redovisar regeringen sin inställning när det gäller att integrera kravet på miljöhänsyn i olika politikområden. Härvid framhåller regeringen att en viktig förändring som kan aktualiseras vid regeringskonferensen är att tillämpa majoritetsbeslut på områden där det för närvarande krävs enhällighet. Ett sådant område är beslut på miljöområdet som rör bestämmelser av främst skattekaraktär.

I Moderaternas partimotion U23 anför motionärerna att det är viktigt att medlemsländerna kommer överens när det gäller ekonomiska styrmedel och att detta t.ex. gäller den av motionärerna förespråkade miniminivån för koldioxidbeskattningskan. Motionärerna anser emellertid inte att Romfördraget

bör ändras så att det blir möjligt att fatta majoritetsbeslut om harmonisering av skatter.

Motionärerna från Folkpartiet liberalerna anför i motion U19 att det är viktigt att gå över till majoritetsbeslut när det gäller frågor om ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. De vill att Sverige verkar för en ändring av Romfördraget som gör det möjligt att med kvalificerad majoritet införa avgifter för att motverka gränsöverskridande miljöproblem. Av ändringen bör det enligt motionärerna framgå vilka föreningar som kan avgiftsbeläggas, att intäkten tillfaller det enskilda medlemslandet och att det skall vara fråga om minimiavgifter. Den allmänna skatte- och finanspolitiken faller enligt motionärerna självklart under den nationella kompetensen.

I Centerpartiets motion U25 anför motionärerna att gemenskapens oförmåga att enas i frågan om en gemensam koldioxidskatt visar på problemet med dagens beslutsregler. EU-samarbetet på miljöområdet bör enligt dessa motionärer koncentreras på att åstadkomma miniminormer i syfte att främja en hållbar utveckling och på att beslut om gemensamma ekonomiska styrmedel skall fattas med kvalificerad majoritet. Sverige bör därför enligt motionärerna driva frågan om ett slopande av Romfördragets krav på enhällighet vid beslut om miljöskatter.

Också i Kristdemokraternas partimotion U21 anføres att beslut om miljöskatter bör kunna fattas med kvalificerad majoritet. Motionärerna anser att den svenska utgångspunkten måste vara att EU:s miljöprofil skall stärkas, och Sverige bör därför under konferensen arbeta för att beslut om miljöskatter skall kunna fattas med kvalificerad majoritet.

I Vänsterpartiets motion U22 begärs ett tillkännagivande om att mellanstatliga avtal om miniminivåer för energi- och miljöskatter bör eftersträvas.

Miljöpartiet anför i sin partimotion U29 att regeringen bör verka för att en lägsta energi- och koldioxidskatt införs obligatoriskt.

Enligt artikel 99 i Romfördraget krävs enhällighet vid beslut om harmonisering av omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter och avgifter.

I artikel 130r anges att gemenskapens miljöpolitik skall bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, att skydda människors hälsa, att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt och att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.

Beslut om vilka åtgärder som skall vidtas för att nå miljömålen skall enligt artikel 130s punkt 1 fattas med kvalificerad majoritet. Enligt punkt 2 i samma artikel krävs dock enhällighet för beslut som rör bestämmelser av främst skattekaraktär, åtgärder som avser fysisk planering och åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning. Rådet får genom ett enhälligt beslut definiera de frågor i vilka beslut skall fattas med kvalificerad majoritet.

Enligt artikel 130t skall de skyddsåtgärder som antas för att nå miljömålen inte hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder om de är förenliga med övriga bestämmelser i Romfördraget. Såd-

ana skyddsåtgärder skall anmälas till kommissionen.

1995/96:SkU5y

Inom EU har under längre tid pågått ett arbete som syftar till att åstadkomma gemensamma bestämmelser om uttag av energi- och koldioxidskatt. I ett direktivförslag från 1992 (KOM 92/266) föreslog kommissionen en separat energi- och koldioxidskatt som skulle omfatta såväl mineraloljor som kol, naturgas och elektrisk kraft. Det var en obligatorisk skatt men dess införande skulle bl.a. vara beroende av att andra OECD-länder introducerade liknande skatter. Enighet har emellertid inte kunnat uppnås om detta förslag och andra alternativ har därför diskuterats löpande under åren. I maj 1995 har kommissionen presenterat ett reviderat direktivförslag (KOM 95/172). Direktivet skall alltså omfatta samtliga fossila bränslen samt elektrisk kraft men skatten skall vara frivillig. Vissa möjligheter till skattelättnader för energiintensiv industri ingår. Det reviderade direktivförslaget har diskuterats vid Ekofinmötet i oktober 1995 utan att man har lyckats ena sig om riktlinjer för den rådsarbetsgrupp som arbetar med frågan.

Det italienska ordförandeskapet har i sina riktlinjer för vårens arbete angivit att direktivet bör antas efter det att Europaparlamentet lämnat sitt yttrande. Vid finansministrarnas debatt den 22 januari 1996 om ordförandeskapets riktlinjer har finansminister Göran Persson förespråkat en obligatorisk koldioxid- och energibeskattnings som integreras med nuvarande gemensamma regler för energibeskattnings.

Utskottet delar motionärernas inställning när det gäller behovet av att få till stånd gemensamma regler om en minimibeskattnings på energiskatteområdet för att på det sättet minska användningen av fossila bränslen och härigenom begränsa koldioxidutsläppen. Det direktivförslag som kommissionen lagt fram och som efter vissa ytterligare revideringar nu diskuteras innehåller inte några minimiskattesatser utan de medlemsländer som så önskar kan övergångsvis använda sig av en nollskattesats. Det finns inte heller några regler om att minimiskattesatser skall införas i framtiden. Det är med hänsyn härtill nödvändigt att söka få till stånd ändringar i direktivet innan ett beslut fattas. Någon anledning till tillkännagivanden till regeringen om behovet av överenskommelser om miniminivåer för energiskatterna föreligger enligt utskottets mening inte, och utskottet avstyrker därför motionerna U22 yrkande 24 och U29 yrkande 35.

När det gäller frågan om en ändrad beslutsordning för skatter på miljöområdet är utskottet inte i nuvarande läge berett att tillstyrka en sådan förändring. Som framgått lägger medlemsländerna stor vikt vid utformningen av regler som har betydelse för den egna ekonomin och förbehåller sig rätten att själva göra avvägningen mellan miljöintresset och andra intressen som risken för ökad arbetslöshet, minskade statsinkomster etc. Utskottet anser inte att det finns skäl att frångå denna ordning och avstyrker därför motionerna U19 yrkande 2, U21 yrkande 46 och U25 yrkande 15. Det finns inte heller någon anledning till ett tillkännagivande om att nuvarande ordning bör bibehållas. Utskottet avstyrker därför även motion U23 i denna del.

Skatteväxling

1995/96:SkU5y

I flera motioner framställs yrkanden om att Sverige bör vara pådrivande när det gäller en växling från skatter på arbete till miljöskatter. Sådana yrkanden framställs i motionerna U19 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 4, U21 av Alf Svensson m.fl. (kds) yrkande 47 i denna del och U29 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) yrkande 34.

Skatteväxlingsutredningen har i uppdrag att undersöka förutsättningarna för en växling från skatter på arbete till miljöskatter. Bakgrunden är bl.a. den vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning som utarbetats av kommissionen och som Europeiska rådet antagit i december 1993. Enligt utredningens direktiv skall ett betänkande avlämnas senast den 30 juni 1996.

Enligt skatteutskottets mening är det viktigt att möjligheterna att få till stånd en sänkning av skatten på arbete och en ökad miljörelatering inom skattesystemet tas till vara såväl i Sverige som internationellt. Det arbete som bedrivs inom Skatteväxlingsutredningen avser att klarlägga förutsättningarna för en sådan omställning och är även inriktat på att reda ut förutsättningarna för att genomföra en skatteväxling inom EU. Enligt utskottets mening bör Skatteväxlingsutredningens arbete med dessa frågor avvaktas. Någon anledning till tillkännagivanden till regeringen om behovet av att driva skatteväxlingsfrågan internationellt finns det enligt utskottets mening inte. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandena.

Den inre gränskontrollen

I regeringens skrivelse anføres att syftet med samarbetet i rättsliga och inrikes frågor är att med bibehållen säkerhet och trygghet för medborgarna uppnå fri rörlighet för personer. Det innebär på sikt en avveckling av inre gränskontroller och andra åtgärder vilket kommer att underlätta för personer att fritt röra sig över gränserna. Enligt vad som anføres i skrivelsen ställer detta stora krav bl.a. på samarbetet kring brottsbekämpning, inte minst när det gäller den internationella narkotikatrafiken. Det är därför enligt regeringen nödvändigt att i samverkan med andra länder finna nya vägar för att bekämpa illegal narkotikahandel och annan kriminalitet med internationell anknytning.

I motion U22 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 48 anför motionärerna att det behövs en fortsatt nationell gränskontroll mot narkotika, vapen och miljöskadliga eller ohälsosamma produkter.

I motion U29 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) yrkande 45 i denna del anför motionärerna att regeringen bör verka för att gränskontrollerna bibehålls.

Frågan om kontrollverksamheten vid inre gräns har utretts av EU-gränskontrollsutredningen. I avvaktan på att beredningen av utredningens förslag slutförs har Tullverkets befogenheter reglerats i övergångsbestämmelserna till tullagen. Den kontroll av trafiken från annat EU-land som tullmyndigheterna har ålagts gäller förutom narkotika och vapen även vissa andra varor som omfattas av införselsförbud, t.ex. injektionssprutor, kanyler, dopningsmedel, ammunition, springstiletter och andra s.k. gatustridsvapen,

vissa kulturföremål, hundar och katter samt alkohol och tobak som inte får föras in skattefritt vid inresa till Sverige. För detta slags varor har en anmälnings- och uppgiftsskyldighet behållits liksom tullens kontrollbefogenheter enligt vissa bestämmelser i 1987 års tulllag. Tullens kontroll gäller även införsel av vissa djur från andra EU-länder.

Enligt skatteutskottets mening innebär de beslut som fattats om tullverksamheten inför Sveriges medlemskap i EU att tullens funktion i fråga om kontrollen av illegal införsel av bl.a. narkotika och andra varor som omfattas av införselsförbud har behållits även vid den inre gränsen.

Regeringen har aviserat att en proposition om tullens befogenheter kommer att läggas fram under våren 1996. Utskottet anser att detta förslag bör avvaktas och avstyrker motionsyrkandena.

Konventionen om användning av informationsteknik för tulländamål

I motion U22 av Gudrun Schyman m.fl. (v) anför motionärerna att riksdagen bör motsätta sig de integritetskränkande inslagen i den nyligen undertecknade konventionen om användning av informationsteknik för tulländamål.

I juli 1995 har EU:s medlemsländer undertecknat en konvention om användning av informationsteknik för tulländamål. Konventionen syftar till att förstärka samarbetet mellan tullmyndigheterna genom att fastställa förfaranden som möjliggör för tullmyndigheterna att agera gemensamt och utbyta personuppgifter eller andra uppgifter som har samband med olaglig handel genom användning av ny teknik. Vilka uppgifter som får föras in i systemet regleras genom en uppräkningslista i konventionen. Införandet av uppgifter är underställt de lagar som gäller i den medlemsstat som tillhandahåller uppgiften, och särskilda restriktioner gäller för hur uppgifterna får användas. Konventionen träder i kraft tre månader efter det att den har ratificerats av samtliga undertecknare. Genom ett särskilt avtal har det dock öppnats en möjlighet att börja tillämpa konventionen redan efter det att åtta medlemsstater ratificerat den.

Enligt utskottets mening bör ställningstaganden rörande konventionen lämpligen anstå till dess denna föreläggs riksdagen för godkännande. Utskottet avstyrker därför motion U22 yrkande 53 i denna del.

Stockholm den 20 februari 1996

På skatteutskottets vägnar

Lars Hedfors

I beslutet har deltagit: Lars Hedfors (s), Anita Johansson (s), Sverre Palm (s), Karl Hagström (s), Karl-Gösta Svenson (m), Lisbeth Staaf-Igelström (s),

Björn Ericson (s), Carl Fredrik Graf (m), Isa Halvarsson (fp), Inger Lundberg (s), Ulla Rudin (s), Jan-Olof Franzén (m), Holger Gustafsson (kds), Carl Erik Hedlund (m), Eskil Erlandsson (c), Per Rosengren (v) och Birger Schlaug (mp).

1995/96:SkU5y

Avvikande meningar

1. Skatter som styrmedel

Isa Halvarsson (fp), Holger Gustafsson (kds), Eskil Erlandsson (c) och Birger Schlaug (mp) anför:

Vi anser att kravet på enhällighet vid beslut om miljöskatter begränsar möjligheten att vidta de åtgärder som behövs för att uppnå de gemensamma miljömålen. Svårigheterna att nå enighet om en miniminivå för koldioxidbeskattningen visar på problemen med dagens beslutsregler.

Sverige bör verka för en ändring av Romfördraget som gör det möjligt att införa miljöskatter för att motverka gränsöverskridande miljöproblem med kvalificerad majoritet. Av ändringen bör det framgå vilka föreningar som kan beskattas, att intäkten tillfaller det enskilda medlemslandet och att det skall vara fråga om minimiskatter.

Med det anförda tillstyrker vi motionerna U19 yrkande 2, U21 yrkande 46 och U25 yrkande 15.

2. Skatteväxling

Isa Halvarsson (fp) och Holger Gustafsson (kds) anför:

Vi anser att det är en klok strategi för Europa att stimulera fler arbeten i den privata tjänstesektorn genom en lägre beskattning av arbete.

De idéer om en ökad beskattning av miljöfarliga utsläpp och en sänkning av skatten på arbete som läggs fram i vitboken om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning bör genomföras skyndsamt.

Sverige bör enligt vår mening driva på det gemensamma arbetet med att genomföra vitbokens idéer om skatteväxling. Bl.a. bör mervärdesskattedirektivet ändras så att det blir möjligt för de medlemsländer som så önskar att införa en lägre mervärdesskatt på tjänster.

Vi tillstyrker motionerna U19 yrkande 4 och U21 yrkande 47 i denna del.

3. Skatteväxling

Birger Schlaug (mp) och Per Rosengren (v) anför:

Vi anser att Sverige bör driva på utvecklingen när det gäller skatteväxling som en metod att såväl minska miljöbelastningen och stimulera teknikutvecklingen som skapa fler arbetstillfällen.

De idéer om en ökad beskattning av miljöfarliga utsläpp och en sänkning av skatten på arbete som läggs fram i vitboken om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning bör genomföras skyndsamt. Sverige bör enligt vår mening

driva på det gemensamma arbetet med att genomföra vitbokens idéer om skatteväxling.

1995/96:SkU5y

Vi tillstyrker motion U29 yrkande 34.

4. Skatteväxling

Karl-Gösta Svenson, Carl Fredrik Graf, Jan-Olof Franzén och Carl Erik Hedlund (alla m) anför:

Den höga beskattningen av arbete i Sverige och i andra EU-länder är en starkt bidragande orsak till den höga arbetslösheten. Skatten på arbete måste således sänkas. Detta bör inledningsvis ske med särskild inriktning på privata tjänster. I dag medför den sammanlagda effekten av inkomstskatt, socialförsäkringsavgifter och mervärdesskatt att tjänster för hushållssektorn knappast kan efterfrågas.

Under våren 1994 togs från svensk sida initiativ som syftade till att EU:s mervärdesskattedirektiv skulle ändras så att det blev möjligt för medlemsländer som så önskade att slopa eller införa lägre mervärdesskatt på tjänster. Sedan den socialdemokratiska regeringen tillträdde har frågan inte längre drivits. Enligt vår mening bör Sverige återuppta arbetet på att genomföra denna förändring av mervärdesskattedirektivet.

Det är också angeläget att så långt möjligt öka miljörelateringen i olika länders skattesystem. Sverige har i flera avseenden varit en föregångare. Det är viktigt att i det gemensamma arbetet inom EU skapa förutsättningar för en internationell utveckling där miljörelateringen kan öka och de intäkter som kan bli följden används för att sänka andra skadliga skatter, främst skatten på arbete.

Det ligger emellertid en fara i att helt koppla samman ambitionen om ökad miljörelatering av skattesystemet och den nödvändiga uppgiften att sänka skatten på arbete. Den stora skillnaden i skattebaser gör att även mycket omfattande skärpningar av miljöskatterna inte ger möjlighet till mer än marginella sänkningar av skatten på arbete sett som andel av det totala uttagat.

Vad vi ovan anfört bör enligt vår mening ges regeringen till känna.

5. Den inre gränskontrollen

Per Rosengren (v) och Birger Schlaug (mp) anför:

I Norden har vi kombinerat fri rörlighet för personer med en bevarad gränskontroll. Tullkontrollen har inte inneburit något allvarligt hinder för den fria rörligheten och har möjliggjort en effektiv kontroll av narkotikahandel, vapensmuggling, m.m.

Inom EU anser man att tullkontrollen vid gräns mot tredje-land är en självklar metod för att bekämpa narkotikahandel och annan brottslighet. Kontrollen vid de inre gränserna vill man emellertid ersätta med ökat samarbete. Detta kommer självklart att leda till ökande krav på olika kompenserande åtgärder som inrikes kontrollinsatser av polis, införande av nya datare-

gister m.m. Härigenom förstärks samhällenas polisiära karaktär.

1995/96:SkU5y

Vi anser att regeringen vid regeringskonferensen bör verka för att medlemsländerna ges en fortsatt rätt till inre gränskontroller när det gäller narkotika, vapen, m.m. och tillstyrker därför motionerna U22 yrkande 48 och U29 yrkande 45.

Gotab, Stockholm 1996