

Skatteutskottets yttrande 2023/24:SkU3y

KU:s uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 september 2023 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 utskotten kommenterar och bedömer vissa angivna frågor.

Konstitutionsutskottets uppföljning under riksmötet 2023/24 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen den 1 januari–31 december 2022.

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 2023/24 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen den 1 januari–31 december 2022. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas. Under perioden den 1 januari–31 december 2022 genomförde riksdagens utskott totalt 119 subsidiaritetsprövningar.

Konstitutionsutskottet 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 hur utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningar påverkats i de fall där kommissionen i utkasten till lagstiftningsakter angett att det finns skäl att göra ett undantag från den tidsfrist på åtta veckor som avses i artikel 4 i protokoll nr 1.
4. En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
5. 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.

6. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Skatteutskottets subsidiaritetsprövningar under 2022

Skatteutskottet prövade sex utkast till lagstiftningsakter under 2022. Utskottet fann i tre fall att utkasterna inte stred mot subsidiaritetsprincipen, vilket meddelades kammaren genom protokollsutdrag. Utskottet lämnade tre utlåtanden med förslag till motiverade yttranden under 2022.

Tre av utkasterna grundade sig på artikel 113 i EUF-fördraget, dvs. harmonisering av indirekta skatter. De övriga tre utkasterna grundade sig på artikel 115 i EUF-fördraget, dvs. tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion.

Utfallet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft

Totalt under tiden den 1 december 2009–31 december 2022 prövade skatteutskottet 89 utkast till lagstiftningsakter. Den rättsliga grunden för majoriteten av utkasterna (47) var artikel 113 i EUF-fördraget, dvs. harmonisering av indirekta skatter, och 20 av utkasterna 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 utkasterna var artikel 349 i EUF-fördraget som innebär att rådet kan anta särskilda åtgärder till förmån för de yttersta randområdena inom EU. Sju av utkasterna innehöll förslag om tullsamarbete och lika många gällde tillnärmning av lagstiftning grundad på artikel 114 i EUF-fördraget. Tre rörde gemensam handelspolitik och två gällde miljöpolitik. Ett utkast gällde administrativt samarbete och ett gällde bekämpning av bedrägeri. Vissa av utkasterna rörde flera politikområden.

Skatteutskottet har i yttrandet av Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen (yttr. 2017/18:SkU5y) redogjort 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.

Skatteutskottets utlåtanden under 2022

Under 2022 lämnade utskottet tre utlåtanden med förslag till motiverade yttranden. Riksdagen biföll utskottets förslag i samtliga fall.

- Det första utlåtandet gällde kommissionens förslag till direktiv om säkerställande av en global minimiskatt för multinationella företagsgrupper i unionen (COM(2021) 823, utl. 2021/22:SkU12, rskr. 2021/22:208).

- Det andra utlåtandet gällde kommissionens förslag till direktiv om fastställande av regler för att förhindra missbruk av företag utan substans för skatteändamål och om ändring av direktiv 2011/16/EU (COM(2021) 565, utl. 2021/22:SkU32, rskr. 2021/22:209).
- Det tredje utlåtandet gällde direktiv om fastställande av regler om ett avdrag i syfte att minska skattefordelen för finansiering med lån jämfört med finansiering med eget kapital och om begränsning av ränteavdragen i samband med bolagsbeskattning (COM(2022) 216, utl. 2021/22:SkU34, rskr 2021/22:457).

Den rättsliga grunden för dessa tre förslag var 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 innan 2016, men antalet ärenden har ökat i utskottet vartefter.

- Av åtta ärenden 2016 utmynnade sex i motiverade yttranden. Ökningen under 2016 sågs som en följd av OECD:s arbete med 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 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 motiverat yttrande. 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.”

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 skatteutskottet 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: 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 i förekommande fall en utförlig analys av hur förslaget förhåller sig till redan existerande lagstiftning som klargör behovet av ett ytterligare regelverk.

Fråga 3

Kommissionen har inte i något fall av de utkast till lagstiftningsakter inom skatteutskottets beredningsområde angett att det finns skäl att göra undantag från tidsfristen om åtta veckor. Utskottet har inte gjort några prövningar där undantag gjorts från åttaveckorsfristen varför utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningar inte har påverkats.

Fråga 4

Kommissionen lämnade motiveringar i fråga om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i samtliga ärenden som utskottet prövade under den tidsperiod som nu är aktuell.

Fråga 5

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 en löpande kontakt med riksdagens representant vid EU:s institutioner. Utskottet anser att denna möjlighet att skaffa information är mycket värdefull.

Fråga 6

Utskottet har inga särskilda kommentarer till hur subsidiaritetsprövningarna fungerar.

Stockholm den 9 november 2023

På skatteutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Per Söderlund (SD), Hanna Westerén (S), Eric Westroth (SD), Fredrik Ahlstedt (M), Ida Ekeröth Clausson (S), David Lång (SD), Mathias Tegnér (S), Marie Nicholson (M), Ilona Szatmári Waldau (V), Cecilia Engström (KD), Helena Lindahl (C), Bo Broman (SD), Linus Lakso (MP), Martin Melin (L), Crister Carlsson (M) och Peder Björk (S).