



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 15 september 2016 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över iakttagelserna 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 2016/17 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen den 1 januari–31 december 2015.

I yttrandet redovisar skatteutskottet sina kommentarer och bedömningar i fråga om konstitutionsutskottets frågor.

Utskottets överväganden

Inledning

Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Sedan dess har riksdagen enligt nuvarande 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 under hösten 2016 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen, dvs. ledde till beslut antingen i utskottet (protokollsutdrag) eller i kammaren (motiverat yttrande), den 1 januari–31 december 2015. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Under perioden den 1 januari–31 december 2015 genomfördes totalt 21 subsidiaritetsprövningar av riksdagens utskott.

Konstitutionsutskottet vill särskilt få kommentarer om och bedömningar av följande:

1. En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2015 jämfört med 2014 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. En redogörelse för majoritetsförhållandena vid utskottets prövning av utkast till lagstiftningsakter under 2015.
3. En samlad 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 sedan Lissabonfördraget trädde i kraft samt hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
4. En kommentar till kommissionens motiveringar i fråga om subsidiaritetsprincipen.
5. En redogörelse för i vilken utsträckning utskottet har gjort en proportionalitetsbedömning inom ramen för subsidiaritetsprövningen av utkast till lagstiftningsakter.
6. En kommentar om i vilken utsträckning utskottet använder sig av IPEX eller kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information.
7. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag till eller önskemål om förbättringar.

Skatteutskottets subsidiaritetsprövningar

Skatteutskottet prövade under 2015 två utkast till lagstiftningsakter och lämnade ett utlåtande.

De två utkasten grundade sig båda på artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), dvs. tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion.

Utlåtande 2014/15:SkU26

I utlåtande 2014/15:SkU26 subsidiaritetsprövade skatteutskottet kommissionens förslag om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning. Utkastet hänvisades till utskottet den 8 april 2015. Tidsfristen löpte ut den 25 maj 2015 (KOM(2015) 135).

Utskottet fann i sitt utlåtande att ett informationsutbyte om skattebesked som potentiellt kan inverka på skattebasen i mer än en medlemsstat kräver ett gemensamt och obligatoriskt tillvägagångssätt och hade därför inte någon invändning mot kommissionens och regeringens bedömning att ändamålsenlig information om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning endast kan uppnås genom åtgärder på unionsnivå. När det gäller frågan om huruvida kommissionens förslag håller sig inom ramen för vad som är nödvändigt för att uppnå ett ändamålsenligt utbyte av information ansåg utskottet att det fanns en risk att uppgiftsskyldighetens vida utformning skapar en så stor mängd information att syftet allvarligt motverkas. I denna del bidrar förslaget inte till det övergripande syftet att begränsa möjligheterna till skatteundandraganden.

Utskottet ansåg att förslaget i vissa stycken har fått en utformning som gör att det går längre än vad som är nödvändigt för att nå de eftersträvade målen och att det därför inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets respektive kommissionens ordförande. Riksdagen biföll utskottets förslag, och ett motiverat yttrande översändes till Europaparlamentets, rådets respektive kommissionens ordförande (rskr. 2014/15:198).

Utlåtanden före 2015

Utskottet lämnade två utlåtanden under 2014 med förslag till motiverade yttranden (utl. 2013/14:SkU23 och utl. 2013/14:SkU35). Riksdagen biföll båda dessa förslag. I utlåtande 2013/14:SkU23 gällde det ett förslag om ett gemensamt beskattningssystem för moderbolag och dotterbolag hemmahörande i olika medlemsstater (KOM(2013) 814). Regeringen ifrågasatte om kommissionens förslag att införa en obligatorisk skatteflyktsregel var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet noterade regeringens tveksamhet och ansåg att den del av kommissionens förslag som avsåg en obligatorisk skatteflyktsregel gick 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 gick längre än vad som var nödvändigt för att nå målen för den planerade åtgärden. Utskottet ansåg att den del av förslaget som handlade om att införa en obligatorisk skatteflyktsregel stred mot subsidiaritetsprincipen och att ett motiverat yttrande skulle lämnas. Riksdagen biföll utskottets förslag, och ett motiverat yttrande översändes till Europaparlamentets, rådets respektive kommissionens ordförande (rskr. 2013/14:145).

I utlåtande 2013/14:SkU35 gällde det ett förslag om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner (KOM(2013) 884). Vid en överläggning med utskottet den 8 maj 2014 framförde regeringen dels att den inte ansåg att den föreslagna rättsliga grunden, artikel 33 i EUF-fördraget, var korrekt, dels att kommissionen inte hade visat att en reglering av gemensamma sanktionsskalor var nödvändig för att uppnå ett förstärkt tullsamarbete. Det var enligt regeringen också problematiskt att förslaget innehöll inslag som är straffrättsliknande och som normalt förekommer i rättsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 i EUF-fördraget. I en faktagenomnämning anförde regeringen vidare att 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 regleras bättre på EU-nivå än av medlemsstaterna. I sitt ställningstagande anförde skatteutskottet att det delade regeringens ståndpunkt i fråga om förslaget, dvs. att den föreslagna rättsliga grunden artikel 33 i EUF-fördraget inte är korrekt och att kommissionen inte har visat att en reglering av gemensamma sanktionsskalor är nödvändig för att uppnå ett förstärkt tullsamarbete. Utskottet ansåg att det var tveksamt om delar av åtgärderna regleras bättre på EU-nivå än av medlemsstaterna och att förslaget därför i vissa delar inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande. Riksdagen biföll utskottets förslag, och ett motiverat yttrande översändes till Europaparlamentets, rådets respektive kommissionens ordförande (rskr. 2013/14:370).

Utskottet lämnade under 2013 ett utlåtande (utl. 2012/13:SkU33) som gällde harmonisering av indirekta skatter, kommissionens förslag till rådets direktiv om genomförande av ett fördjupat samarbete på området för skatt på finansiella transaktioner (KOM(2013) 71). Regeringen var skeptisk till ett fördjupat samarbete om en skatt på finansiella transaktioner men instämde i kommissionens slutsats att förslaget var förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottets majoritet ansåg dock inte att förslaget var förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslog att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets respektive kommissionens ordförande. Utskottet ansåg att förslagets anspråk på beskattning av aktörer som är verksamma 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 respektive kommissionens ordförande (rskr. 2012/13:178).

Under 2011 lämnade utskottet 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, (KOM(2011) 121) och grundade sig på artikel 115 i EUF-fördraget. Det andra utkastet 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 beredningsområde har direkt anknytning till EU:s regelverk. Antalet prövningar inom utskottets område är dock förhållandevis lågt. Ökningen 2014 gällde utkast om åtgärder till förmån för de yttersta randområdena inom EU. Dessa utkast medförde inte några utlåtanden.
2. Vad gäller majoritetsförhållandena under 2015 var utskottet enigt vid samtliga prövningar av utkast till lagstiftningsåtgärder.
3. Vid en bedömning av de förslag som utskottet subsidiaritetsprövade under 2015 har dessa lett till EU-lagstiftning, vilket därmed har minskat utrymmet för nationella åtgärder inom dessa politikområden. Värt att notera är dock att 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 vissa andra politikområden.
4. Kommissionen har lämnat motiveringar i fråga om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i de ärenden som utskottet har prövat under den nu aktuella tidsperioden.
5. I samtliga subsidiaritetsprövningar där det finns anledning till det gör utskottet en proportionalitetsprövning. I de fall där utskottet bedömer att ett förslag inte strider mot subsidiaritetsprincipen sker dock ingen motivering av detta i beslutet. Det framgår därför i dessa fall inte om en proportionalitetsprövning gjorts.
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. Utskottet håller en löpande kontakt med riksdagens representant vid EU:s institutioner. Utskottet anser att denna möjlighet att skaffa information är mycket värdefull.
7. Utskottet vill mycket starkt understryka vikten av hur tidsramarna för subsidiaritetsprövningen av ett förslag korresponderar med behandlingen av kommissionens förslag inom EU. Det förekommer att förhandlingarna

inom EU om förslagen till rättsakter påbörjas redan innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen av rättsakterna löpt ut. Bakgrunden till denna kommentar är en subsidiaritetsprövning som gjordes av skatteutskottet under våren 2016 (utl. 2015/16:SkU27) och som resulterade i ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets respektive kommissionens ordförande (rskr. 2015/16:182). Den 28 januari presenterade kommissionen ett paket med åtgärder för att motverka skattefusk. Förslaget till ändringar i rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG var en del av detta paket. Kammaren hänvisade det aktuella ärendet till skatteutskottet den 28 januari 2016. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löpte ut den 30 mars 2016. Regeringen hade den 24 februari 2016 formulerat sin ståndpunkt att förslaget var förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i en faktapromemoria (2015/16:FPM49). Dock påpekade regeringen att kommissionen inte utfört någon egen konsekvensanalys av förslaget, vilket påverkade möjligheterna att bedöma dess effekter. Under utskottets fortsatta beredning av subsidiaritetsfrågan informerade regeringen därefter om att förhandlingar i rådet hade lett fram till ett kompromissförslag mellan medlemsstaterna. Ordförandeskapet lade den 8 mars 2016 fram ett förslag till Ekofin om att medlemsländerna skulle enas om en politisk överenskommelse på grundval av kompromissförslaget, vilket de också gjorde. Medlemsländerna uttalade således en politisk överenskommelse i rådet innan fristen för den nationella parlamentariska processen hade löpt ut. Utskottet vill betona att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar kan förlora i värde om prövningen inte kan genomföras innan rådet tagit ställning.

Stockholm den 10 november 2016

På skatteutskottets vägnar

Per Åsling

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Åsling (C), Jörgen Hellman (S), Maria Malmer Stenergård (M), Maria Strömkvist (S), Peter Persson (S), Olle Felten (SD), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Hannah Bergstedt (S), Rasmus Ling (MP), David Lång (SD), Mathias Sundin (L), Larry Söder (KD), Patrik Lundqvist (S), Erik Ezelius (S) och Jörgen Warborn (M).