

Konstitutionsutskottets yttrande 2018/19:KU1y

Meddelande om ett förändrat beslutsfattande för EU:s skattepolitik

Till skatteutskottet

Skatteutskottet beslutade den 7 mars 2019 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik (COM(2019) 8).

Konstitutionsutskottet vill inledningsvis på en övergripande nivå framhålla att utskottet är kritiskt till kommissionens ambition att fler beslut ska fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet, eftersom en sådan övergång innebär att makt på centrala områden flyttas från nationell nivå till EU-nivå. Detta kan utskottet inte stödja. Utskottet stöder inte, utifrån de synpunkter utskottet har att beakta, den av kommissionen nu föreslagna övergången till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på skatteområdet. Enligt utskottets mening är det viktigt att respektera medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet. Ett beslutsfattande som bygger på enhällighet säkrar såväl regeringens som riksdagens inflytande och befogenhet över skattepolitiken.

I yttrandet finns ett särskilt yttrande (L).

Utskottets överväganden

Gällande ordning

Enligt artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska rådet enhälligt i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller av avgifter. Enligt artikel 114.2 i EUF-fördraget gäller det ordinarie lagstiftningsförfarandet inte skatteområdet. I artikel 115 i EUF-fördraget ges rådet möjlighet att enhälligt i det särskilda lagstiftningsförfarandet utfärda direktiv om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion.

Fördragsändringar

Ordinarie ändringsförfaranden

Enligt artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) får fördragen ändras i enlighet med ett ordinarie ändringsförfarande eller endera av två förenklade ändringsförfaranden. De nationella parlamenten har en roll att spela i både det ordinarie ändringsförfarandet och de förenklade förfarandena.

Enligt det ordinarie förfarandet kan initiativ till ändringar av fördragen tas av varje medlemsstat, Europaparlamentet eller kommissionen. Initiativen föreläggs rådet som översänder dem till Europeiska rådet och de nationella parlamenten (artikel 48.2 i EU-fördraget). Om Europeiska rådet – efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen – med enkel majoritet antar ett beslut om att granska de ändringar som föreslås, ska Europeiska rådets ordförande sammankalla ett konvent bestående av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Konventet ska behandla utkastet till ändringar och ska med konsensus anta en rekommendation till en konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar. Syftet med en sådan konferens är att i samförstånd komma överens om de ändringar som ska göras i fördragen. Ändringarna träder i kraft när de har ratificerats av alla medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser, dvs. för svensk del som regel efter beslut av riksdagen.

Förenklade ändringsförfaranden

Lissabonfördraget innehåller vidare bestämmelser om förenklade ändringsförfaranden. Det första av dessa förenklade ändringsförfaranden innebär att Europeiska rådet får besluta om en ändring av samtliga eller delar av

bestämmelserna i tredje delen i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt som rör unionens politik och inre åtgärder (artikel 48.6 i EU-fördraget). Europeiska rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen samt Europeiska centralbanken när det gäller institutionella ändringar på det monetära området. Något konvent eller någon regeringskonferens krävs dock inte. Ett beslut enligt artikel 48.6 i EU-fördraget träder i kraft först efter att det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. En fördragsändring enligt detta förfarande får inte innebära en utökning av unionens befogenheter.

Det andra av de förenklade förfarandena är den s.k. passerellen eller övergångsklausulen i artikel 48.7 i EU-fördraget. Övergångsklausulen innebär att medlemsstaterna kan besluta om övergång från enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet eller övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet utan någon fördragsändring.

Enligt det första stycket i artikel 48.7 i EU-fördraget får Europeiska rådet när EUF-fördraget eller avdelning V i EU-fördraget föreskriver att rådet ska besluta med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall anta ett beslut om bemyndigande för rådet att besluta om kvalificerad majoritet på det området eller i det fallet. Beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser är dock undantagna från denna möjlighet. Enligt det andra stycket i samma artikel får Europeiska rådet när EUF-fördraget föreskriver att lagstiftningsakter ska antas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande anta ett beslut om bemyndigande att sådana akter får antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Varje sådant initiativ från Europeiska rådet på grundval av artikel 48.7 första eller andra stycket i EU-fördraget ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament har meddelats inom sex månader från översändandet ska något beslut om ändring inte antas. I avsaknad av invändningar får Europeiska rådet anta beslutet. Europeiska rådet ska besluta om ett sådant initiativ med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet som ska besluta med en majoritet av dess ledamöter.

Utöver passerellen i artikel 48.7 i EU-fördraget finns det bl.a. en särskild passerell om åtgärder på miljöområdet i artikel 192.2 i EUF-fördraget. På miljöområdet gäller generellt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Enligt artikel 192.2 första stycket i EUF-fördraget gäller dock enhällighet och det särskilda lagstiftningsförfarandet för beslut om skatter inom miljöområdet. I andra stycket finns en bestämmelse som innebär att rådet med enhällighet, och på förslag av kommissionen, får besluta att göra det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpligt på de områden som avses i första stycket. Före beslutet ska rådet ha hört Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén.

Enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen ska riksdagen godkänna eller avslå initiativ från Europeiska rådet om att bemyndiga rådet att ändra beslutsordningen på ett visst område eller i ett visst fall från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Meddelande om ett förändrat beslutsfattande för EU:s skattepolitik

Kommissionen lämnade den 15 januari 2019 ett meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik (COM(2019) 8).

Kommissionen föreslår i meddelandet att beslut inom skatteområdet framöver ska fattas med kvalificerad majoritet och dessutom inordnas under det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Enligt kommissionen är skatteområdet det sista politikområdet inom EU där beslut fattas med enhällighet. På grund av kravet på enhällighet uppnår inte skattepolitiken sin fulla potential för att kunna bidra till att bevara och fördjupa den inre marknaden och stödja tillväxten för alla mellan olika länder. Direkt och indirekt beskattning fortsätter att vara uppdelad i 28 olika nationella lagstiftningar, vilket ålägger företagen inom EU stora kostnader och gör den inre marknaden mindre attraktiv för investeringar. Kommissionen framhåller att kravet på enhällighet har hindrat framsteg i viktiga skatteinitiativ som behövs för att stärka den inre marknaden och öka EU:s konkurrenskraft. Enhällighet har också enligt kommissionen haft en negativ inverkan på EU:s mer övergripande politiska prioriteringar eftersom beskattning är väsentligt för många av EU:s mest ambitiösa projekt, bl.a. den ekonomiska och monetära unionen, den digitala inre marknaden, ramen för klimat- och energipolitiken och den cirkulära ekonomin.

Kommissionen framhåller att en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet skulle förbättra kvaliteten på rådets beslut i skattefrågor. Enligt kommissionen skulle en sådan övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet inte minska medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet eller ändra EU:s befogenheter på skatteområdet. Utövanget av gemensam suveränitet på EU-nivå skulle dock ge ett effektivare beslutsfattande som ger medlemsstaterna den styrka som krävs för att hantera gemensamma utmaningar. Enhällighet tenderar enligt kommissionen att skapa hinder mot effektivt beslutsfattande, bl.a. medför det att det är mycket svårt att nå en kompromiss eftersom det endast krävs en medlemsstat för att förhindra en överenskommelse. Enligt kommissionen är skatteområdet också ett av de få politikområden där besluten fortfarande fattas genom ett särskilt lagstiftningsförfarande, och där Europaparlamentet endast har en rådgivande roll. En övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet skulle enligt kommissionen avhjälpa detta demokratiska underskott.

Kommissionen framhåller att det mest praktiska sättet att övergå från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet på skatteområdet är att tillämpa övergångsklausulerna i fördraget, däribland artikel 48.7 i EU-fördraget. I meddelandet föreslår kommissionen en färdplan för en stegvis övergång från beslut som fattas med enhällighet till beslut som fattas med kvalificerad majoritet.

I ett första steg ska beslutsfattande med kvalificerad majoritet tillämpas för beslut om åtgärder som saknar direkt påverkan på nationell beskattningsrätt, skattebaser eller skattesatser. Det gäller beslut om skatteflykt och skatteundandragande och beslut som syftar till att förbättra den inre marknaden. I ett andra steg ska beslutsfattande med kvalificerad majoritet omfatta beslut inom skatteområdet som syftar till att stödja andra politiska mål som t.ex. åtgärder mot klimatförändringar och hälsofrågor. Kommissionen menar att det därmed, på områden som normalt sett beslutas med kvalificerad majoritet, inte ska vara nödvändigt att gå över till beslut med enhällighet enbart av det skälet att ett förslag innehåller skattefrågor. Kommissionen förklarar sig beredd att använda den hittills inte utnyttjade särskilda övergångsklausulen på miljöområdet (artikel 192.2 i EUF-fördraget).

Ett tredje steg innebär fokus på områden på skattesidan som redan till stor del är harmoniserade och som måste utvecklas och anpassas till nya omständigheter. Detta gäller främst mervärdesskatt och punktskatter. I ett fjärde steg införs beslutsfattande med kvalificerad majoritet för andra initiativ på skatteområdet, vilka är nödvändiga för den inre marknaden och för en rättvis och konkurrenskraftig beskattning i Europa.

Kommissionen uppmanar EU:s ledare att godkänna färdplanen och att snabbt besluta om användningen av den allmänna övergångsklausulen i artikel 48.7 i EU-fördraget för att uppnå de första två stegen i färdplanen. EU:s ledare uppmanas slutligen att överväga användningen av övergångsklausulen för att uppnå steg tre och fyra i färdplanen före slutet av 2025.

Kommissionen framhåller i meddelandet att färdplanen bör leda till en bred politisk debatt och utgöra ett bidrag till EU:s ledare inför nästa val till Europaparlamentet. Mot bakgrund av dessa diskussioner och på grundval av prioriteringarna för de kommande åren kommer kommissionen att besluta vilka konkreta förslag som bör läggas fram.

Faktapromemoria från regeringen

Regeringen har lämnat in en faktapromemoria (2018/19:FPM32) om meddelandet till riksdagen. I faktapromemorian anför regeringen följande som sin ståndpunkt. Regeringen stöder inte en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på skatteområdet, vare sig generellt eller i enstaka fall. Det är viktigt att respektera medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet, liksom de nationella parlamentens roll vid beslut om skattefrågor. Enhälligheten säkrar regeringens och riksdagens inflytande och befogenhet över skattefrågorna.

Tidigare behandling och uttalanden från utskottet

Den s.k. passerellen i artikel 48.7 i EU-fördraget infördes genom Lissabonfördraget som trädde i kraft den 1 december 2009. Vid behandlingen av regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget gav utrikesutskottet bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig (bet. 2008/09:UU8, rskr. 2008/09:64). Konstitutionsutskottet lämnade ett yttrande om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget (ytr. 2008/09:KU3y).

Under riksmötet 2009/10 behandlade konstitutionsutskottet riksdagsstyrelsens framställning 2008/09:RS4 Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen (bet. 2009/10:KU2). I framställningen föreslogs vissa ändringar i riksdagsordningen, bl.a. i 10 kap. 8 § (nuvarande 9 kap. 20 § RO). I sitt ställningstagande anförde konstitutionsutskottet att syftet med de förenklade förfarandena är att möjliggöra för en utvidgad union att på ett enklare och effektivare sätt än genom regeringskonferenser kunna göra vissa begränsande ändringar i fördragen eller ändra i beslutsprocedurerna om det skulle visa sig att medlemsstaterna är överens om detta. Utskottet uttalade sig därefter om artikel 48.6 i det ändrade EU-fördraget. I övrigt ställde sig KU bakom de förslag som utredningen lämnade (bet. 2009/10:KU2 s. 19).

Konstitutionsutskottet har uttalat sig om den s.k. passerellen i artikel 48.7 i EU-fördraget i ett par yttranden till utrikesutskottet över kommissionens arbetsprogram, senast över kommissionens arbetsprogram för 2019. Utskottet anförde följande i sitt ställningstagande (ytr. 2018/19:KU2y):

Vad gäller den identifiering av områden inom skattepolitiken och socialpolitiken där beslutsfattandet av kommissionen bedöms kunna övergå från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet vill utskottet peka på att en sådan övergång skulle innebära att makt på centrala områden flyttas från nationell nivå till EU-nivå. Utskottet vill framhålla att de nationella parlamenten har en viktig roll att spela när det gäller den s.k. passerellen eller övergångsklausulen i artikel 48.7 i EU-fördraget. Varje initiativ av Europeiska rådet om en sådan ändring av beslutsfattandet ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament meddelas inom sex månader från översändandet ska något beslut om ändring inte antas. Om det saknas invändningar får rådet anta beslutet. Enligt svensk konstitutionell rätt krävs att riksdagen prövar initiativet varje gång rådet tar ett sådant (9 kap. 20 § riksdagsordningen). Innan regeringen biträder ett initiativ i rådet bör överläggning ha skett med berört utskott och samråd ska ha skett i EU-nämnden.

I konstitutionsutskottets yttrande till utrikesutskottet över kommissionens arbetsprogram för 2018 (ytr. 2017/18:KU3y) anförde utskottet följande:

Konstitutionsutskottet konstaterar att de nationella parlamenten har en viktig roll att spela när det gäller den s.k. passerellen eller övergångsklausulen i artikel 48.7 i EU-fördraget, dvs. när Europeiska rådet tar initiativ till att bemyndiga rådet att gå över från beslutsfattande med enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt förfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Varje sådant initiativ ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament meddelas inom sex månader från översändandet ska något

beslut om ändring inte antas. Om det saknas invändningar får Europeiska rådet anta beslutet. Enligt fördraget finns det inte någon formell skyldighet för de nationella parlamenten att pröva dessa initiativ.

Varje gång Europeiska rådet tar ett sådant initiativ krävs riksdagens godkännande enligt svensk konstitutionell rätt (9 kap. 20 § riksdagsordningen). Innan regeringen biträder ett initiativ i Europeiska rådet bör även överläggning ha skett med berört utskott och samråd ska ha skett i EU-nämnden.

Utskottet vill dock på en övergripande nivå framhålla att utskottet är kritisk till kommissionens ambition att fler beslut ska fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet, eftersom detta i realiteten innebär att makt på centrala områden flyttas från medlemsstaterna. Detta kan utskottet inte stödja.

Utskottets ställningstagande

Kommissionen föreslår i meddelandet en färdplan för en stegvis övergång från enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på skatteområdet.

Konstitutionsutskottet vill inledningsvis på en övergripande nivå framhålla att utskottet är kritiskt till kommissionens ambition att fler beslut ska fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet, eftersom en sådan övergång innebär att makt på centrala områden flyttas från nationell nivå till EU-nivå. Detta kan utskottet inte stödja. Utskottet stöder inte, utifrån de synpunkter utskottet har att beakta, den av kommissionen nu föreslagna övergången till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på skatteområdet. Enligt utskottets mening är det viktigt att respektera medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet. Ett beslutsfattande som bygger på enhällighet säkrar såväl regeringens som riksdagens inflytande och befogenhet över skattepolitiken.

Utskottet vill även påminna om att de nationella parlamenten har en viktig roll att spela när det gäller den s.k. passerellen eller övergångsklausulen i artikel 48.7 i EU-fördraget. Varje initiativ av Europeiska rådet om en sådan ändring av beslutsfattandet ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament meddelas inom sex månader från översändandet ska något beslut om ändring inte antas. Om det saknas invändningar får Europeiska rådet anta beslutet.

Enligt svensk konstitutionell rätt krävs riksdagens godkännande varje gång Europeiska rådet tar ett sådant initiativ (9 kap. 20 § riksdagsordningen). Innan regeringen biträder ett initiativ i Europeiska rådet ska regeringen ha samrått med EU-nämnden. Regeringen bör även ha överlagt med berört utskott.

Stockholm den 28 mars 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Ida Karkiainen (S), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Bengt Eliasson (L), Mikael Strandman (SD), Jonas Eriksson (MP), Erik Ottoson (M), Thomas Hammarberg (S), Jörgen Berglund (M), Jessica Wetterling (V), Nermina Mizimovic (S) och Fredrik Schulte (M).

Särskilt yttrande

Meddelande om ett förändrat beslutsfattande för EU:s skattepolitik (L)

Bengt Eliasson (L) anför:

Kommissionen föreslår i meddelandet en färdplan för en stegvis övergång från enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet inom skatteområdet. Varje gång ett sådant initiativ tas kommer det, såsom utskottet framhåller i sitt ställningstagande, att krävas att riksdagen ger sitt godkännande. I sitt ställningstagande ger utskottet även uttryck för hur det på en övergripande nivå ser på ambitionen att fler beslut ska fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet. Utskottet uttalar att det är kritiskt till en sådan ambition. Enligt min uppfattning går ett sådant uttalande för långt. Beslut som fattas med kvalificerad majoritet kan vara rimliga för vissa åtgärder som nu kräver enhällighet. Jag vill därför i stället framhålla vikten av att noga överväga varje enskilt förslag från kommissionen om beslut som ska fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet, eftersom detta i realiteten innebär att makt på centrala områden flyttas från medlemsstaterna. EU ska bygga på en välgrundad befogenhetsfördelning mellan unionen och medlemsstaterna. Ett sådant system innebär en reglerad makt- och ansvarsfördelning där EU ägnar sig åt frågor där de lokala, regionala och nationella nivåerna inte räcker till.