



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 har riksdagen enligt 10 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen (RO) i uppgift att pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt åttonde stycket i nämnda paragraf ska konstitutionsutskottet följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kamraren sina iakttagelser. Bestämmelserna i 10 kap. 6 § RO grundas på ett utredningsförslag som överlämnades till riksdagen av riksdagsstyrelsen och som bereddes i konstitutionsutskottet (framst. 2008/09:RS4, bet. 2009/10:KU2).

Konstitutionsutskottets uppföljning riksmötet 2012/13 omfattar de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2011.

Konstitutionsutskottet har berett övriga utskott tillfälle att senast den 20 november 2012 yttra sig över konstitutionsutskottets promemoria av den 20 september 2011.

Utskottets överväganden

Under den granskade perioden genomfördes 124 subsidiaritetsprövningar av utskotten. Skatteutskottet har under perioden granskat nio ärenden, varav två resulterade i utlåtanden och två motiverade yttranden. Riksdagen har i båda dessa fall bifallit utskottets förslag, och två motiverade yttranden har översänts till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. I båda fallen fanns reservationer fogade till utlåtandena.

Som framgår av det första utlåtandet (2010/11:SkU37) justerat den 5 maj 2011 om förslag till direktiv om en gemensam konsoliderad bolagskattebas (CCCTB), KOM (2011)121, ansågs det aktuella utkastet till lagstiftningsakt innehålla inslag som innebar att förslaget i sin helhet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Som KU har angivit i sin underlagspromemoria inför uppföljningen var den rättsliga grunden för förslaget artikel 115 FEUF dvs. fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (dvs. tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion). Regeringen ansåg att delar av förslaget gick längre. Regeringen ansåg dock sammantaget att det inte fanns skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Skatteutskottet ansåg emellertid att regeringen inte fullt ut dragit konsekvensen av att delar av förslaget inte är fria från invändningar från subsidiaritetsynpunkt. Utskottet ansåg att en alltför extensiv tillämpning av de regler som ger unionen lagstiftningskompetens i förlängningen leder till en urholkning av medlemsstaternas suveränitet när det gäller att bibehålla tillräckliga skatteintäkter för att finansiera välfärden. Utskottet ansåg att dessa invändningar måste leda till slutsatsen att kommissionens förslag i sitt nuvarande skick inte till alla delar är utformat så att det kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Som tidigare nämnts var utskottet inte enigt. Till utlåtandet bifogades en reservation från M, FP, C och KD.

Det andra utlåtandet (2010/11:SkU12) från skatteutskottet beslutades den 15 november 2011 och gällde förslaget till direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner (KOM(2011) 594).

Utskottet framförde inledningsvis i sitt ställningstagande att utskottet står bakom grundprincipen om att skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas. Artikel 113 i FEUF ger unionen kompetens att anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den utsträckning en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen.

Kommissionens förslag går längre än att skapa en harmonisering. Syftet med kommissionens förslag är att skapa en ny inkomstkälla, med målet att gradvis ersätta nationella bidrag till EU:s budget och därigenom minska trycket på de nationella budgetarna.

Utskottet sade vidare att det anser att det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. En alltför extensiv tillämpning av de regler som ger unionen lagstiftningskompetens leder i förlängningen till en urholkning av medlemsstaternas suveränitet när det gäller att bibehålla tillräckliga skatteintäkter för att finansiera den välfärd som respektive medlemsstat valt att tillhandahålla sina invånare. Det är med andra ord inte enbart fråga om en harmonisering av lagar på ett område där det i och för sig är angeläget med åtgärder, utan om att man vill öka EU:s intäkter inom ramen för EU:s egna medel.

Utskottet ansåg att kommissionens förslag i dess nuvarande utformning och med nuvarande uttalade mål inte är utformat så att det kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utskottet var inte enigt, och i utlåtandet finns två reservationer: dels en reservation av S, dels en av MP och V.

I båda dessa utlåtanden framgår av utskottets skrivningar som därefter har införts i de motiverade yttrandena att utskottet har ansett att en reell kompetensöverföring sker om dessa lagstiftningsakter genomförs.

Det kan antecknas att förhandlingarna om förslaget till en gemensam kosoliderad bolagsskattebas (CCCTB) ännu inte har kommit i ett läge där det förefaller kunna fattas beslut i rådet inom den närmaste framtiden. När det däremot gäller förslaget om skatt på finansiella transaktioner (FTT) bör det observeras att kommissionen den 25 oktober 2012 presenterade ett förslag till fördjupat samarbete angående detta förslag efter att elva medlemsstater har lämnat besked till kommissionen om att de önskar gå vidare med ett sådant fördjupat samarbete sedan det konstaterats att den nödvändiga enhälligheten bland alla medlemsstater inte kunnat uppnås.

Antalet förslag till lagstiftningsakter där subsidiaritetsprövning har gjorts är nio inom skatteutskottets ansvarsområde. I två av dessa har motiverat yttrande lämnats. Det kan dock sägas vara svårt att i dag ytterligare kommentera hur den sammantagna utvecklingen inom politikområdet skatter förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen. En faktor som gör en sådan bedömning svår är att alla prövade förslag ännu inte lett till EU-lagstiftning.

Utskottet får regelbundet information från Regeringskansliet avseende regeringens ståndpunkt i subsidiaritetsfrågan. Detta görs företrädesvis genom faktapromemorior som upprättas i Regeringskansliet. Tvåstegsmetoden tillämpas.

Informationen i IPEX är som regel varken fullständig eller särskilt relevant i det läge då utskottet ska behandla subsidiaritetsärenden. Det faller sig naturligt eftersom alla medlemsländernas parlament arbetar inom samma tidsram. Utskottet har dock i flera fall fått information från riksdagens representant i Bryssel.

Kommissionens motiveringar i subsidiaritetsfrågan är ofta kortfattade. De är inte heller alltid alldeles lättgenomträngliga. I något fall har motivering helt saknats.

Stockholm den 15 november 2012

På skatteutskottets vägnar

Leif Jakobsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Leif Jakobsson (S), Ulf Berg (M), Hannah Bergstedt (S), Lena Asplund (M), Christina Oskarsson (S), Fredrik Schulte (M), Hans Olsson (S), Gunnar Andréén (FP), Peter Persson (S), Karin Nilsson (C), Anders Karlsson (S), Mats Pertoft (MP), Lars Gustafsson (KD), Thoralf Alfsson (SD), Jacob Johnson (V), Lars Beckman (M) och Anette Åkesson (M).