



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 september 2017 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 2017/18 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen den 1 januari–31 december 2016.

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

Utskottets överväganden

Bakgrund

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 2017 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 2016. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Under perioden den 1 januari–31 december 2016 genomförde riksdagens utskott totalt 101 subsidiaritetsprövningar.

Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande redogörelser, kommentarer och bedömningar:

1. En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2016 jämfört med 2015 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. 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.
3. En redogörelse för i vilken utsträckning utskottet har gjort en proportionalitetsbedömning inom ramen för subsidiaritetsprövningen av utkast till lagstiftningsakter.
4. En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
5. 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.
6. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningar fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Skatteutskottets subsidiaritetsprövningar

Skatteutskottet prövade under 2016 åtta utkast till lagstiftningsakter och lämnade sex utlåtanden.

Sju utkast grundade sig 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. Tre utkast gällde harmonisering av indirekta skatter (artikel 113 i EUF-fördraget). Två av utkasten berörde således båda politikområdena.

Utlåtande 2015/16:SkU27

I utlåtande 2015/16:SkU27 subsidiaritetsprövade skatteutskottet kommissionens förslag om ändring av direktiv vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning.

Utskottet fann i sitt utlåtande att förslaget tagits fram på mycket kort tid och att kommissionen inte hade gjort någon konsekvensanalys av förslaget. Detta har motiverats med att förslaget huvudsakligen ansetts vara utformat som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) förslag till reglering av land-för-land-rapportering i åtgärd 13 i OECD:S handlingsplan Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). Dock ledde förhandlingar i rådet, som hölls under tiden för utskottets beredning, fram till ett kompromissförslag som ska vara mer i linje med OECD:s förslag. Mot bakgrund av att medlemsländerna, så som förhandlingarna visat, ansåg att det ursprungliga förslaget var för olikt OECD:s för att man skulle ställa sig bakom det, fann utskottet att det var än mer anmärkningsvärt att kommissionen inte hade gjort någon konsekvensanalys innan det ursprungliga förslaget lades fram. Denna underlåtenhet försvårar en bedömning av förslagets effekter i sådan grad att förslaget inte kan anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Utskottet noterade vidare att ordförandeskapet hade lagt fram ett förslag till Ekofinrådet den 8 mars 2016 om att medlemsländerna skulle enas om en politisk överenskommelse med stöd för kompromissförslaget, vilket också skedde. Medlemsländerna har i och med detta uttalat en politisk överenskommelse i rådet innan fristen för den nationella parlamentariska processen löpt ut.

Utskottet uttalade att man i detta sammanhang ansåg att rådet borde ha respekterat formerna för nationell parlamentarisk prövning bättre. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets respektive kommissionens ordförande.

Utlåtande 2015/16:SkU28

I utlåtande 2015/16:SkU28 subsidiaritetsprövade skatteutskottet kommissionens förslag till direktiv om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion.

Utskottet fann i sitt utlåtande att det är en hög politisk prioritering att motverka skatteflykt och skatteundandragande och därför var utskottet positivt

till förslaget syfte, dvs. att motverka skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion. Utskottet betonade dock att grundprincipen om skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas när det gäller direkta skatter. Kommissionen har låtit bli att göra en konsekvensanalys av förslaget bl.a. med argumentet att det finns en stark koppling till OECD:s arbete med BEPS. Utskottet konstaterade dock att kommissionens förslag i stora delar gick längre eller saknade motsvarighet i OECD:s BEPS-förslag. Förslaget hade tagits fram på mycket kort tid, var mycket långtgående och innehöll många oklarheter. Mot bakgrund av att frågorna på direktbeskattningens område i princip är förbehållna medlemsstaternas nationella kompetens ställs det höga krav på att unionens lagstiftningsförslag är utformade på ett sådant sätt att medlemsstaterna kan avgöra om målet för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås av unionen.

Utskottet ansåg att kommissionen inte tillräckligt motiverat att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen. Vid en samlad bedömning ansåg utskottet att kommissionens förslag måste anses oförenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utlåtande 2016/17:SkU16

I utlåtande 2016/17:SkU16 subsidiaritetsprövade skatteutskottet kommissionens förslag om en gemensam konsoliderad skattebas. Förslaget var en nylansering av förslaget om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (common consolidated corporate tax base) CCCTB. Kommissionen föreslog ett stegvis införande med ett första steg som inriktas på en harmonisering av skattebasen, en s.k. gemensam bolagsskattebas (common corporate tax base, CCTB) och därefter ett andra steg som innefattar ett förslag till konsolidering samt det administrativa ramverket, CCCTB. Det nu aktuella utlåtandet avsåg en subsidiaritetsprövning av det första steget, dvs. av rådets direktiv om en gemensam bolagsskattebas (CCTB).

Utskottet uttalade att man ville betona att grundprincipen om medlemsstaternas skattesuveränitet måste värnas när det gäller direkta skatter.

Utskottet konstaterade inledningsvis att de mål som angavs av kommissionen avsåg hela företagspaketet, dvs. båda de presenterade direktivförslagen, vilket gjorde det svårare för utskottet att bedöma om målen för respektive förslag i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaten eller bättre kan uppnås på unionsnivå. Företagsbeskattningen är nära integrerad med andra delar av skatteområdet och med medlemsstaternas politiska och ekonomiska förhållanden. Utskottet ansåg att företagsbeskattningen måste utformas på ett sådant sätt att det finns ett utrymme för varje enskild medlemsstat att beakta särskilda förutsättningar när det gäller näringslivsstruktur. Utskottet delade därför regeringens bedömning att medlemsstaten initialt är mer lämpad att avgöra hur företagsbeskattningen bör utformas. Förslaget innebär en stor inskränkning av medlemsstaternas

befogenhet på den direkta skattens område. Vad gäller möjligheten att motverka skatteflykt och skatteundandragande konstaterade utskottet att dessa frågor kan hanteras inom ramen för det nyligen antagna direktivet om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknaden. Dessa regler innehåller minimistandarder med en möjlighet för medlemsstaten att utforma bestämmelser efter nationella förutsättningar, som skulle gå förlorad vid ett införande av absoluta regler mot skatteflykt. Utskottet ansåg att kommissionens förslag inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utlåtande 2016/17:SkU17

I utlåtande 2016/17:SkU17 prövade skatteutskottet kommissionens förslag till rådets direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas, (CCCTB).

Utskottet betonade i sitt utlåtande grundprincipen om att medlemsstaternas skattesuveränitet måste värnas när det gäller direkta skatter. Det faktum att de mål som anges avser hela företagspaketet, dvs. båda de presenterade direktivförslagen (CCCTB och CCTB), gjorde det svårare för utskottet att bedöma om målen för respektive förslag i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaten eller bättre kan uppnås på unionsnivå. Utskottet ansåg att företagsbeskattningen måste utformas på ett sådant sätt att det finns ett utrymme för varje enskild medlemsstat att beakta särskilda förutsättningar när det gäller näringslivsstruktur. Vad gäller utformningen av den föreslagna allokeringsnyckeln konstaterade utskottet att utfallet vid fördelningen av vinster beror på de nationella förutsättningarna i respektive medlemsstat och därför kommer att bli väldigt olika hos medlemsstaterna. Utskottet delade vidare regeringens bedömning att förslaget i många delar var vagt och oprecist utformat, svåröverskådligt och också innehöll oklarheter, t.ex. hur förslaget förhåller sig till redan ingångna skatteavtal och effekterna av att redovisningen är frikopplad från skattesystemet. Mot bakgrund av det anförda ansåg utskottet att kommissionens förslag om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas inte kunde anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utlåtande 2016/17:SkU18

I utlåtande 2016/17:SkU18 subsidiaritetsprövade utskottet kommissionens förslag till rådets direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen.

Utskottet konstaterade att dubbelbeskattning är ett stort problem för företag med gränsöverskridande verksamhet och att det finns behov av att förbättra den befintliga tvistlösningsmekanismen vid dubbelbeskattning inom unionen. Frågor om direkt beskattning tillhör ett område som normalt inbegrips i medlemsstaternas suveränitet, och som endast i undantagsfall löses med en reglering på unionsnivå. Tvister om dubbelbeskattning löses normalt genom överenskommelser som är baserade på mellanstatliga skatteavtal eller i frågor om internprissättning genom Europeiska unionens skiljemannakonvention.

Utskottet konstaterade att förslaget i stor utsträckning bygger på den befintliga skiljemannakonventionen som är en mellanstatlig överenskommelse. Utskottet fann att det av kommissionens redogörelse inte kan anses klarlagt varför de problem som identifierats på tvistlösningsområdet måste lösas genom ett direktiv. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att förslaget i denna utformning är oförenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utlåtande 2016/17:SkU19

I utlåtande 2016/17:SkU19 subsidiaritetsprövade utskottet kommissionens förslag till rådets ändring av direktiv (EU) 2016/1164 om ändring vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer.

Utskottet uttalade inledningsvis att man är starkt kritisk till att tidsramarna för de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar inte respekteras. Enligt Lissabonprotokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen ska ett lagförslag vila under den åttaveckorsfrist som de nationella parlamenten har på sig att pröva subsidiaritetsfrågan, och får först därefter tas upp för vidare beredning.

Det slovakiska ordförandeskapet hade sedan kommissionen presenterade sitt förslag till ändringsdirektiv under rådets förhandlingar presenterat ett antal kompromissförslag med avsikten att kunna nå en allmän inriktning när det gäller det aktuella direktivet vid Ekofinrådets möte den 6 december 2016. Ordförandeskapet föreslog ändringar i kommissionens direktivförslag för att föra utformningen närmare OECD:s rekommendationer. Därmed hade underlaget för utskottets subsidiaritetsprövning blivit mindre relevant.

Utskottet uttalade att kommissionens direktivförslag är mycket komplext och svårbedömt. Förslaget innehåller en rad oklarheter, vilket bl.a. har sin grund i att det saknas en nödvändig konsekvensanalys. Bristerna i underlaget gör det svårt att bedöma relevansen av kommissionens motivering av att syftet med direktivet kan uppnås bättre på unionsnivå än på nationell nivå. Mot bakgrund av att frågorna på direktbeskattningens område i princip är förbehållna medlemsstaternas nationella kompetens ställs det höga krav på att unionens lagstiftningsförslag är utformade på ett sådant sätt att medlemsstaterna kan avgöra om målet för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Utskottet delade mot denna bakgrund inte kommissionens bedömning i subsidiaritetsfrågan. Kommissionens motivering att direktivet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med förslaget kunde därmed inte heller godtas. Utskottet ansåg att förslaget var oförenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utlåtanden före 2016

Utskottet lämnade under 2015 ett utlåtande med förslag till motiverat yttrande (utl. 2014/15:SkU26). Riksdagen biföll förslaget. Subsidiaritetsprövningen avsåg ett förslag om obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om beskattning. Utskottet hade inte någon invändning mot kommissionens bedömning att en ändamålsenlig information om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning endast kan uppnås genom åtgärder på unionsnivå. Utskottet motsatte sig dock att förslaget i vissa stycken hade fått en utformning som gjorde att det gick längre än vad som var nödvändigt för att nå de eftersträlvade målen och att det därför inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Under 2014 lämnade utskottet två utlåtanden med förslag till motiverade yttranden (utl. 2013/14:SkU23 och utl. 2013/14:SkU35). Riksdagen biföll båda dessa förslag. Det första avsåg ett förslag om ett gemensamt beskattningssystem för moderbolag och dotterbolag hemmahörande i olika medlemsstater. 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 och att den del av förslaget som handlade om att införa en obligatorisk skatteflyktsregel stred mot subsidiaritetsprincipen. Det andra utlåtandet gällde ett förslag om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner. 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 lämnade under 2013 ett utlåtande (utl. 2012/13:SkU33) gällande harmonisering av indirekta skatter som avsåg ett förslag om genomförande av ett fördjupat samarbete på området för skatt på finansiella transaktioner. 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.

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:

Fråga 1

Utskottets beredningsområde har direkt anknytning till EU:s regelverk. Antalet prövningar har under åren vanligtvis varit lågt. Under 2014 fanns en viss ökning som gällde utkast om åtgärder till förmån för de yttersta randområdena inom EU. Dessa utkast medförde inte några utlåtanden. Under 2016 ökade antalet ärenden i utskottet. Av åtta ärenden utmynnade sex i motiverade yttranden. Ökningen kan ses som en följd av OECD:s arbete med BEPS-programmet.

Fråga 2

Vid en bedömning av de förslag som utskottet subsidiaritetsprövade under 2016 har några lett till EU-lagstiftning, vilket därmed har minskat utrymmet för nationella åtgärder inom dessa politikområden. Värt att notera är att det 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.

Fråga 3

I samtliga subsidiaritetsprövningar där det finns grund för det gör utskottet en proportionalitetsprövning. I de fall där utskottet bedömer att ett förslag inte strider mot subsidiaritetsprincipen görs dock ingen motivering av detta i beslutet. Det framgår därför i dessa fall inte om en proportionalitetsprövning gjorts.

Fråga 4

Kommissionen lämnade motiveringar i fråga om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i de ärenden som utskottet prövade under den nu aktuella tidsperioden.

Fråga 5

Informationen i IPEX användes vid något tillfälle, 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.

Fråga 6

Utskottet har ett flertal synpunkter på de subsidiaritetsprövningar som utskottet hanterade under 2016. Vid ett flertal tillfällen brast efterlevnaden av gällande regelverk från kommissionens sida. De brister som utskottet uppmärksammade berör bl.a. bristande respekt för att låta förslaget vila under de nationella parlamentens tidsfrist för subsidiaritetsprövningar, bristande underlag till förslagen som gör att det är svårt att bedöma konsekvenserna av ett förslag, och i vissa fall avsaknad av en konsekvensanalys, vilket medför svårigheter att göra en korrekt subsidiaritetsprövning. En del av dessa brister påpekades även i föregående års granskning. Utskottet vill mycket starkt understryka vikten av att tidsramarna för subsidiaritetsprövningen av ett förslag respekteras vad gäller kommissionens fortsatta behandling av förslaget inom EU. Enligt Lissabonprotokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen ska ett lagförslag vila under den åttaveckorsfrist som de nationella parlamenten har på sig att pröva subsidiaritetsfrågan, och får först därefter tas upp för vidare behandling.

Utskottet anser att formerna för nationell parlamentarisk prövning borde respekteras bättre. Det förekommer att förhandlingar inom EU om förslagen till rättsakter påbörjas redan innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen av förslagen har löpt ut. Utskottet vill betona att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar kan förlora i värde om prövningen inte kan genomföras innan rådet tagit ställning. Bakgrunden till denna kommentar är två subsidiaritetsprövningar som gjordes av skatteutskottet under 2016 (utl. 2015/16:SkU27 och utl. 2016/17:SkU19).

I det första ärendet presenterade kommissionen den 28 januari 2016 ett paket med åtgärder för att motverka skattefusk. Kammaren hänvisade det aktuella ärendet till skatteutskottet den 28 januari 2016. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löpte ut den 30 mars 2016. Förslaget ansågs av kommissionen huvudsakligen vara utformat som OECD:s förslag till reglering av land-för-land-rapportering i BEPS åtgärd 13, och därför hade inte heller någon konsekvensanalys gjorts av förslaget. Förhandlingar skedde dock i rådet

under tidsfristen för de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar. Dessa förhandlingar ledde fram till ett kompromissförslag som skulle vara mer i linje med OECD:s förslag. Ordförandeskapet lade fram ett förslag till Ekofinrådet den 8 mars 2016 om att medlemsländerna skulle enas om en politisk överenskommelse med stöd för kompromissförslaget, vilket också skedde samma dag. Medlemsländerna har således uttalat en politisk överenskommelse i rådet innan fristen för den nationella parlamentariska processen löpt ut.

I det andra ärendet, som avsåg kommissionens förslag till rådets ändring av direktiv vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer, förekom följande. Kammaren hänvisade ärendet till skatteutskottet den 11 november 2016, och tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löpte ut den 3 januari 2017. Det slovakiska ordförandeskapet presenterade, efter det att kommissionen presenterat sitt förslag till ändringsdirektiv, under rådets förhandlingar ett antal kompromissförslag med avsikten att kunna nå en allmän inriktning när det gäller direktivet vid Ekofinrådets möte den 6 december 2016. Ordförandeskapet föreslog således ändringar i kommissionens direktivförslag för att föra utformningen närmare OECD:s rekommendationer under den tid som de nationella parlamenten hade att subsidiaritetspröva förslaget. Därmed blev underlaget för utskottets subsidiaritetsprövning mindre relevant.

Utskottet konstaterar vidare att kommissionen i flera fall har underlåtit att genomföra en konsekvensanalys av det förslag som ska subsidiaritetsprövas. Mot bakgrund av att frågorna på direktbeskattningsens område i princip är förbehållna medlemsstaternas nationella kompetens ställs det höga krav på att unionens lagstiftningsförslag är utformade på ett sådant sätt att medlemsstaterna kan avgöra om målet för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås av unionen. Bakgrunden till denna kommentar är subsidiaritetsprövningarna som gjordes av skatteutskottet under 2016 (utl. 2015/16:SkU27, utl. 2015/16:SkU28 och utl. 2016/17:SkU19). Utskottet fann i utlåtande 2015/16:SkU27 att förslaget tagits fram på mycket kort tid och att kommissionen låtit bli att göra en konsekvensanalys av förslaget. Detta har motiverats med att förslaget huvudsakligen ansetts vara utformat som OECD:s förslag till reglering av land-för-land-rapportering i BEPS åtgärd 13. I utlåtande 2015/16:SkU28 fann utskottet att kommissionen även där låtit bli att göra en konsekvensanalys av förslaget bl.a. med hänvisning till att det finns en stark koppling till OECD:s arbete med BEPS. Utskottet konstaterade dock att kommissionens förslag i stora delar går längre än eller saknar motsvarighet i OECD:s BEPS-förslag. Utskottet konstaterade vidare att förslaget hade tagits fram på mycket kort tid, är mycket långtgående och innehåller många oklarheter. Även i utlåtande 2016/17:SkU19 konstaterar utskottet att kommissionens förslag innehåller en rad oklarheter, vilket bl.a. har sin grund i att det saknas en konsekvensanalys av förslaget. Utskottet har också i flera utlåtanden uttalat att det finns brister i

kommissionens underlag till förslagen utöver avsaknaden av konsekvensanalyser (utl. 2016/17:SkU17, utl. 2016/17:SkU18 och utl. 2016/17:SkU19). Brister i underlaget medför betydande svårigheter för utskottet att på ett korrekt sätt göra en bedömning i subsidiaritetsfrågan. I utlåtande 2016/17:SkU17 fann utskottet att kommissionens direktivförslag var mycket komplext och svårbedömt. Förslaget innehöll en rad oklarheter, vilka bl.a. hade sin grund i att det saknades en konsekvensanalys. Bristerna i underlaget gjorde det svårt att bedöma relevansen av kommissionens motivering för att syftet med direktivet kan uppnås bättre på unionsnivå än på nationell nivå. I utlåtande 2016/17:SkU18 avsåg subsidiaritetsprövningen kommissionens förslag till rådets direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen. Utskottet fann i detta utlåtande att det av kommissionens redogörelse inte kunde anses klarlagt varför de problem som identifierats på tvistlösningsområdet måste lösas genom ett direktiv. Mot denna bakgrund fann utskottet att förslaget var oförenligt med subsidiaritetsprincipen. Slutligen i utlåtande 2016/17:SkU17 som avsåg förslaget till rådets direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB) uttalade utskottet att företagsbeskattningen måste utformas på ett sådant sätt att det finns ett utrymme för varje enskild medlemsstat att beakta särskilda förutsättningar i fråga om näringslivsstruktur. Utskottet fann, liksom regeringen, att förslaget i många delar var vagt och oprecist utformat, svåröverskådligt och också innehöll oklarheter, t.ex. hur förslaget förhåller sig till redan ingångna skatteavtal och effekterna av att redovisningen är frikopplad från skattesystemet. Mot denna bakgrund fann utskottet att förslaget var oförenligt med subsidiaritetsprincipen.

Stockholm den 7 november 2017

På skatteutskottets vägnar

Jörgen Hellman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jörgen Hellman (S), Cecilia Widegren (M), Maria Strömkvist (S), Peter Persson (S), Olle Felten (SD), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Rasmus Ling (MP), Lotta Finstorp (M), Anna Johansson (S), David Lång (SD), Mathias Sundin (L), Momodou Jallow (V), Larry Söder (KD), Erik Ezeli (S), Jörgen Warborn (M), Jamal El-Haj (S) och Staffan Danielsson (C).