

Skatteutskottets yttrande 2022/23:SkU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 13 oktober 2022 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 2022/23 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen den 1 januari–31 december 2021.

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 2022/23 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen, dvs. ledde till beslut antingen i utskottet genom protokollsutdrag eller i kammaren genom ett motiverat yttrande efter förslag i ett utlåtande från utskottet, den 1 januari–31 december 2021. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas. Under den aktuella perioden genomförde riksdagens utskott totalt 79 subsidiaritetsprövningar.

Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande redogörelser, kommentarer och bedömningar.

1. En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2021 jämfört med 2020 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 sammanlagda utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
4. Kommentarer om i vilken utsträckning utskottet använder sig av Ipex (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.
5. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Skatteutskottets subsidiaritetsprövningar under 2021

Skatteutskottet prövade sju utkast till lagstiftningsakter under 2021. Utskottet fann i samtliga fall utom ett att utkasten inte stred mot subsidiaritetsprincipen, vilket meddelades kammaren genom protokollsutdrag. Utskottet lämnade ett utlåtande under 2021.

Tre av utkasten grundade sig på artikel 113 i EUF-fördraget, dvs. harmonisering av indirekta skatter. Ett av utkasten grundade sig på artikel 349 i EUF-fördraget som innebär att rådet kan anta särskilda åtgärder till förmån för de yttersta randområdena inom EU. Ett av utkasten grundade sig på artikel 192 i EUF-fördraget som innebär att rådet kan anta beslut om vilka åtgärder som ska vidtas av unionen inom miljöpolitiken. För ett av utkasten anges den rättsliga grunden vara både artikel 113 och artikel 192 i EUF-fördraget. För ett av utkasten anges den rättsliga grunden vara artikel 33 som rör tullsamarbete, artikel 114 som rör tillnärmning av lagstiftning och artikel 207 som rör den gemensamma handelspolitiken.

Utfallet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft

Totalt under tiden den 1 december 2009–31 december 2021 prövade skatteutskottet 83 utkast till lagstiftningsakter. Omkring hälften av utkasten (44) grundade sig på artikel 113 i EUF-fördraget, dvs. harmonisering av indirekta skatter, och 17 av utkasten grundade sig på artikel 115 i EUF-fördraget, dvs. tillnärmning av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion. Lika många grundade sig på artikel 349 i EUF-fördraget som innebär att rådet kan anta särskilda åtgärder till förmån för de yttersta randområdena inom EU. Sju av utkasten 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 utkasten rörde flera politikområden.

Skatteutskottet har i sitt yttrande 2017/18:SkU5y Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen 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 med förslag till ett motiverat yttrande (utl. 2020/21:SkU33). Det gällde 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 mervärdeskatteområdet (COM(2020) 749), som grundade sig på artikel 113 i EUF-fördraget, om harmonisering av indirekta skatter. Riksdagen biföll utskottsmajoritetens förslag och överlämnade ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (rskr. 2020/21:218).

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 har innan 2016 varit lågt, varefter antalet ärenden ökade i utskottet. 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 femton, 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.

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 har emellertid under 2019 (utl. 2018/19:SkU24) lämnat 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 utskottets mening 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).

Fråga 3

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

Fråga 4

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 5

Utskottet har inga särskilda kommentarer till hur subsidiaritetsprövningarna fungerar.

Stockholm den 29 november 2022

På skatteutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Per Söderlund (SD), Borian Åberg (M), Hanna Westerén (S), Eric Westroth (SD), Patrik Björck (S), Fredrik Ahlstedt (M), David Lång (SD), Mathias Tegnér (S), Marie Nicholson (M), Ilona Szatmári Waldau (V), Cecilia Engström (KD), Helena Lindahl (C), Yasmine Eriksson (SD), Cecilia Rönn (L) och Sofie Eriksson (S).