



Justitiedepartementet

Straffrättsenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 13-14 oktober 2016

Dagordningspunkt 13

Rubrik: Förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet, även kallat PIF-direktivet): riktlinjedebatt/ framstegsrapport

Dokument: Det har ännu inte presenterats något dokument för behandlingen i rådet.

Tidigare dokument: KOM 2102(363) slutlig

Fakta-PM Justitiedepartementet 2011/12:FPM181

Dok. 10729/13 – Rådets överenskommelse om allmän inriktning

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: Information lämnades 5 oktober 2012, 9 oktober 2012, 19 oktober 2012, 30 november 2012, 31 maj 2013 och 3 juni 2016. Samråd hölls 28 november 2014, 7 oktober 2015 och 27 november 2015.

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: Hösten 2012 (info. JuU vid tre tillfällen), Våren 2013 hölls (överläggning och info. med utskottet. JuU vid två tillfällen samt info. EU-gruppen JuU), 13 november 2014 (info. JuU), 27 november 2015 (info. JuU), 3 juni 2016 (skriftlig info. JuU), 20 april 2015 (överläggning KU) och 29 september 2016 (info SkU).

Bakgrund

Förhandlingarna om SEFI-direktivet

Direktivförslaget presenterades av kommissionen 2012. Direktivet är avsett att ersätta en befintlig konvention i samma ämne (SEFI-konventionen). Rådet antog en allmän inriktning om direktivet den 6 juni 2013. Europaparlamentet antog sin förstaläsningsståndpunkt den 16 april 2014.

Trilogförhandlingar inleddes hösten 2014 och pågick till sommaren 2015 men har, på grund av den förhandlingsfråga som behandlas i denna promemoria, därefter legat nere.

Den aktuella förhandlingsfrågan: Ska momsbedrägerier omfattas?

Den fråga som för närvarande är aktuell i förhandlingarna är om momsbedrägerier ska omfattas av direktivet. Frågan har varit en av de största tvistefrågorna mellan institutionerna. Kommissionen och Europaparlamentet anser att momsbedrägerier ska omfattas av direktivet. Rådet, som har varit av motsatt uppfattning, har i sin överenskommelse om allmän inriktning uttryckligen undantagit moms från direktivets tillämpningsområde och under trilogerna förhandlat med Europaparlamentet med utgångspunkten att en överenskommelse förutsätter att moms undantas.

Om momsbedrägerier innefattas i SEFI-direktivet innebär det att behörigheten för den europeiska åklagarmyndigheten, Eppo, kan komma att utvidgas i motsvarande mån.

Ändrade förutsättningar efter Tariccodomen

Sverige har i förhandlingarna motsatt sig att momsbedrägerier omfattas av direktivet. Grunden för den svenska positionen har varit uppfattningen att momsbedrägerier inte i straffrättslig mening har en sådan påverkan på unionens finansiella intressen som krävs för att SEFI-direktivets bestämmelse om bedrägeri ska vara tillämplig. Det beror på att den moms medlemsstaterna betalar in till EU beräknas på statistiska uppgifter och bara indirekt baseras på faktiska momsintäkter. Kopplingen mellan momsbrott och EU:s finanser har helt enkelt ansetts vara för abstrakt.

I Tariccodomen, som meddelades i september 2015, har emellertid EU-domstolen slagit fast att momsbedrägerier omfattas av motsvarande bestämmelse i SEFI-konventionen. Den rättsliga bedömning som har legat till grund för Sveriges motstånd mot att inkludera momsbedrägerier i direktivet överensstämmer därför inte med EU-domstolens.

Eftersom Sverige har lagstiftning mot momsbedrägerier, skulle frågan om kriminalisering i och för sig inte vara problematisk ur ett genomförandeperspektiv.

En begränsning till allvarligare momsbedrägerier?

Om momsbedrägerier undantas från direktivets tillämpningsområde skulle detta innebära ett steg tillbaka i förhållande till vad som följer av den befintliga SEFI-konventionen, sådan denna nu uttolkats av EU-domstolen i Tariccodomen. Enligt dåvarande ordförandeskapets bedömning skulle Europaparlamentet inte godta direktivet, om det inte omfattade momsbedrägerier. Därför inleddes sonderingar kring möjligheten att kompromissvis inkludera allvarligare momsbedrägerier i direktivet. Vid RIF-rådet i december 2015 redogjorde ordförandeskapet för för-

handlingsläget i syfte att hålla frågan levande och överlämna den till det tillträdande ordförandeskapet. Rådet lämnade då vissa anvisningar om det fortsatta arbetet på expertnivå, bl.a. att det borde diskuteras hur en bestämmelse om momsbedrägerier skulle kunna utformas och avgränsas, för det fall att sådana bedrägerier alls skulle omfattas av direktivet.

Utfallet av dessa fortsatta diskussioner var att om momsbedrägerier alls ska omfattas av direktivet så ska det endast vara mycket allvarliga bedrägerier med gränsöverskridande inslag.

Den senaste kända utvecklingen

När frågan togs upp vid RIF-rådet i juni 2016 förekom ståndpunkter i ett flertal olika riktningar. Flera medlemsstater (bl.a. Sverige) ansåg att det presenterade underlaget inte var tillräckligt för att ändra ståndpunkt och låta momsbedrägerier ingå i direktivets tillämpningsområde. Av dessa medlemsstater förklarade dock några (bl.a. Sverige) att man inte motsatte sig att fortsatta diskussioner fördes på tjänstemannanivå för att utröna om det gick att få till stånd en reglering med större stadga och tydlighet än dittills diskuterade lösningsalternativ. Därefter skulle frågan på nytt kunna tas upp på politisk nivå. Andra medlemsstater förklarade sig vara uttryckligt positiva till att inkludera momsbedrägerier, men motsatte sig inte att fortsatta diskussioner fördes på tjänstemannanivå. Ett par medlemsstater motsatte sig såväl att momsbedrägerier skulle omfattas som att ytterligare diskussioner om lösningsalternativ skulle föras.

Därefter har frågan behandlats bl.a. vid CATS den 26-27 september 2016, där viss ökad kompromissvilja och vilja till fortsatta tjänstemannadiskussioner om avgränsningar kunde märkas. Frågan kommer också sannolikt att tas upp vid EKOFIN den 11 oktober 2016.

Ordförandeskapets inriktning är nu att hitta en kompromisslösning i linje med vad som blev utfallet av vårens diskussioner på expertnivå, innebärande att vissa mycket allvarliga och gränsöverskridande momsbedrägerier skulle kunna omfattas av direktivet. Några preciserade förslag till en sådan lösning har dock ännu inte presenterats.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionens förslag grundade sig på artikel 325.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Rådet och Europaparlamentet är dock överens om att korrekt rättslig grund är artikel 83.2 i EUF-fördraget.

Direktivet ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

Svensk ståndpunkt

Den svenska ståndpunkten att momsbedrägerier inte bör omfattas av det blivande direktivet har grundats på en rättslig bedömning som, i ljuset av Tariccodomen, inte är i överensstämmelse med den tolkning som EU-domstolen numera gjort av SEFI-konventionen.

Sverige kan godta att det arbetas vidare utifrån utfallet av vårens diskussioner på expertnivå, dvs. att om momsbedrägerier alls ska omfattas av direktivet ska det endast vara mycket allvarliga bedrägerier med gränsöverskridande inslag. Detta utfall utgör inte i sig tillräckligt underlag för Sverige att ändra ståndpunkt i frågan om att inkludera momsbedrägerier. Regleringen av denna fråga måste få större stadga än vad som följer av hittills diskuterade lösningsalternativ och förses med tydliga och lättillämpade avgränsningar. Detta uppnås lämpligast vid överläggningar på tjänstemannanivå.

I avvaktan på ett fullständigt underlag för bedömningen av frågan om momsbedrägerier ska omfattas bör den svenska ståndpunkten inte ändras. Sverige bör dock förespråka att hittills uppnått utfall bildar utgångspunkt för fortsatta överväganden på tjänstemannanivå.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet, som antog en förstaläsningsståndpunkt under våren 2014, har till skillnad från rådet inte undantagit momsbedrägerier från direktivets tillämpningsområde. Även i andra avseenden är Europaparlamentet förstaläsningsståndpunkt mer långtgående än rådets överenskommelse om allmän inriktning.

Förslaget

Syftet med behandlingen vid rådsmötet är att det ska lämnas en framstegsrapport och hållas en riktlinjedebatt.

Ordförandeskapet förväntas återigen redogöra för utfallet av de sonderande diskussioner som skett i rådsarbetsgruppen och nu senast i CATS. Det finns anledning att anta att ordförandeskapet vid rådsmötet vill få besked om ministrarna kan acceptera att momsbedrägerier i begränsad omfattning omfattas av direktivet. Som det får förstås är utgångspunkten då att regleringen bara skulle träffa mycket allvarliga bedrägerier – dock utan att det presenterats bestämda förslag till eller analyser kring lämpliga avgränsningar – och som dessutom har gränsöverskridande inslag.

Gällande svenska regler och förslagens effekter på dessa

Svensk rätt torde – oavsett om momsbedrägerier ska omfattas av direktivet eller inte – i stor utsträckning leva upp till de krav direktivet kan komma att ställa.

Ekonomiska konsekvenser

Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella budgetära konsekvenser. Utgångspunkten är dock att eventuella sådana konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom befintlig budgetram.

Kommissionen anser att förslaget inte påverkar EU:s budget.

Övrigt

–