



Justitiedepartementet

Straffrättsenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 9-10 juni 2016

Dagordningspunkt 4

Rubrik: SEFI-direktivet: lägesrapport och riktlinjedebatt

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 om direktivförslaget om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen lämnades under 2012 till EU-nämnden den 5 oktober inför EKOFIN-rådet den 9 oktober, den 19 oktober inför RIF-rådet den 25 och 26 oktober och den 30 november inför RIF-rådet den 6–7 december. Under 2013 lämnades information till EU-nämnden den 31 maj inför RIF-rådet den 6–7 juni. Vidare hölls samråd med EU-nämnden den 28 november 2014 inför RIF-rådet den 4–5 december 2014 samt den 7 oktober 2015 inför RIF-rådet den 8–9 oktober 2015 och den 27 november 2015 inför RIF-rådet den 3–4 december 2015.

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: Information lämnades till justitieutskottet vid tre tillfällen under hösten 2012. Våren 2013 hölls en överläggning med utskottet. Vidare lämnades information till utskottet vid ett tillfälle och information till justitieutskottets EU-grupp vid ett tillfälle. Utskottet fick också information den 13 november 2014 och den 27 november 2015. En överläggning med konstitutionsutskottet hölls den 20 april 2015.

Bakgrund

Förhandlingarna om SEFI-direktivet

Förslaget till ett direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet) presenterades av kommissionen 2012. Direktivet är avsett att ersätta en befintlig konvention i samma ämne (SEFI-konventionen). Förhandlingarna i rådet om direktivförslaget resulterade den 6 juni 2013 i att man nådde en överenskommelse om allmän inriktning. 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.

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 ligger 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. En informell diskussion om detta hölls vid RIF-rådet i oktober 2015 och därefter förekom överläggningar på expertnivå. Vid RIF-rådet i december 2015 redogjorde ordförandeskapet för förhandlingsläget i syfte att hålla frågan levande och överlämna den till det tillträdande ordförandeskapet. Rådet lämnade då vissa anvisningar om det fortsatta arbetet, bl.a. att man på expertnivå borde klarlägga medlemsstaternas syn på innebörden av och omfattningen av momsbedrägerier samt diskutera hur en bestämmelse om momsbedrägerier skulle kunna utformas och avgränsas, för det fall att sådana bedrägerier alls ska omfattas av direktivet.

Överläggningar i enlighet med rådets anvisningar har därefter skett vid tre arbetsgruppsmöten under våren 2016. Olika hypotetiska lösningar har då diskuterats. Utfallet av dessa sonderande diskussioner får sägas vara att om momsbedrägerier alls ska omfattas av direktivet så ska det endast vara mycket allvarliga bedrägerier med gränsöverskridande inslag som träffas.

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.

Det förhållandet att domstolen konstaterat att momsbedrägerier omfattas av SEFI-konventionen hindrar emellertid inte i sig att moms uttryckligen utesluts från tillämpningsområdet för ett senare instrument.

Utfallet av de sonderande diskussioner som under våren förekommit på expertnivå är inte tillräckligt för att Sverige ska ändra ståndpunkt i frågan

om att inkludera momsbedrägerier. För att något sådant ska övervägas måste krävas att en reglering av denna fråga får större stadga än vad som följer av hittills diskuterade lösningsalternativ och att den förses med tydliga och lättillämpade avgränsningar. I avvaktan på att detta eventuellt uppnås bör den svenska ståndpunkten således inte ändras. Sverige bör dock inte motsätta sig att hittills uppnått utfall bildar utgångspunkt för fortsatta överväganden i rådsarbetsgrupp.

Om frågan om inkluderande av momsbedrägerier i direktivet skulle komma att återupptas i trilogerna med Europaparlamentet, bör även andra frågor föras upp på bordet igen. Detta eftersom de eftergifter som rådet har gjort under trilogförhandlingarna har varit villkorade av att moms hålls utanför direktivets tillämpningsområde.

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 avge en lägesrapport och hålla en riktlinjedebatt.

Ordförandeskapet förväntas rapportera om det arbete som under våren skett i rådsarbetsgrupp. Utfallet av de sonderande diskussioner som förts där får anses vara att om momsbedrägerier alls ska omfattas av direktivets tillämpningsområde så ska regleringen bara träffa mycket allvarliga bedrägerier (skadebelopp om 1 000 000 euro har diskuterats som gränsvärde), som dessutom har gränsöverskridande inslag. Det finns anledning att anta att ordförandeskapet vid rådsmötet vill få ministrarnas uppfattning i frågan om detta utfall kan utgöra grund för fortsatta överläggningar på expertnivå.

Gällande svenska regler och förslagets 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

—