

## U 72/2025 rd

### **Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till rådets förordning (*Europeiska åklagarmyndighetens och Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings åtkomst till information om mervärdesskatt på unionsnivå*)**

Enligt 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 11 november 2025 till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller Europeiska åklagarmyndighetens (Eppo) och Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings (Olaf) åtkomst till information om mervärdesskatt på unionsnivå, COM(2025) 685 final, och en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 18 december 2025

Finansminister Riikka Purra

Specialsakkunnig Tea Niiranen

**FÖRSLAG TILL EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETENS (EPPO) OCH  
EUROPEISKA BYRÅN FÖR BEDRÄGERIBEKÄMPNING (OLAF) ÅTKOMST TILL  
INFORMATION OM MERVÄRDESSKATT PÅ UNIONSnivå****1 Allmänt**

Kommissionen lämnade den 14 november 2025 ett förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller Europeiska åklagarmyndighetens (Eppo) och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) åtkomst till information om mervärdesskatt på unionsnivå, COM(2025) 685 final.

Syftet med förslaget är att anpassa rådets förordning (EU) nr 904/2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri<sup>1</sup>, nedan *förordningen om administrativt samarbete*, så att Europeiska åklagarmyndigheten, nedan *Eppo*, och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, nedan *Olaf*, får åtkomst till information om mervärdesskatt på unionsnivå som utbyts med stöd av förordningen om administrativt samarbete. På så sätt säkerställs överensstämmelse med rådets förordning (EU) 2017/1939<sup>2</sup>, nedan *Eppo-förordningen*, förordning (EU, Euratom) nr 883/2013<sup>3</sup>, (nedan *Olaf-förordningen*), och förordningen om administrativt samarbete.

**2 Bakgrund till förslaget**

Förslaget tar itu med problemet med informationsflödet som har identifierats i arbetet med att bekämpa gemenskapsinternt mervärdesskattebedrägeri. Enligt kommissionen uppgick moms förlusterna till följd av gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag, nedan även *MTIC-bedrägeri*, under 2023 till mellan 12,5 och 32,8 miljarder euro per år. Under samma år upptäckte Eurofisc<sup>4</sup> MTIC-bedrägerier till ett belopp av 12,7 miljarder euro inom EU, vilket innebär ungefär 2,5 miljarder euro i moms förluster.

Gränsöverskridande mervärdesskattebedrägeri drivs till stor del av organiserad brottslighet, och ett litet antal nätverk är ansvariga för de allra flesta fall. Enligt Europol och Europeiska

---

<sup>1</sup> Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (EUT L 268, 12.10.2010, s. 1–18).

<sup>2</sup> Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) (EUT L 283, 31.10.2017, s. 1–71).

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1).

<sup>4</sup> Ett nätverk av experter med ansvar för bekämpning av mervärdesskattebedrägerier inom EU, inrättat år 2010. Inom nätverket utbyter, bearbetar och analyserar medlemsstaternas myndigheter för bedrägeribekämpning riktad information om gränsöverskridande bedrägerier och samordnar eventuella fortsatta åtgärder.

revisionsrätten<sup>5</sup> ligger omkring två procent av brottsorganisationerna bakom upp till 80 procent av MTIC-bedrägerierna, vilket genererar årliga förluster av momsintäkter på uppskattningsvis 40–60 miljarder euro.

Enligt Eppo-förordningen är Eppo behörig att utreda och lagföra brott som skadar unionens ekonomiska intressen i överensstämmelse med direktiv (EU) 2017/1371<sup>6</sup> (*PIF-direktivet*), inbegripet allvarliga gränsöverskridande mervärdesskattebedrägerier som inbegriper en total skada på minst 10 miljoner euro. Utredningarna kräver snabb och effektiv åtkomst till information om mervärdesskatt. Alla dröjsmål med analysen av relevant information gör det möjligt för bedragarna att dölja bevis eller tillgångar och potentiellt undgå lagföring och fällande domar samt gör det mindre sannolikt att medel återvinns.

Eppo kan få åtkomst till information som lagras i databaser hos brottsbekämpande myndigheter och register hos andra nationella offentliga myndigheter på samma villkor som de som gäller enligt nationell lagstiftning och hos unionens institutioner, organ och byråer. Förordningen om administrativt samarbete innehåller dock ingen uttrycklig hänvisning till Eppo. I nuläget har Eppo åtkomst till uppgifter i exempelvis det centrala systemet för utbyte av information om mervärdesskatt, nedan *VIES*, och det centrala elektroniska systemet för betalningsinformation, nedan *CESOP*, på ett decentraliserat sätt genom medlemsstaternas behöriga myndigheter. Denna form av åtkomst kan innebära att Eppo inte kan genomföra sina utredningar med erforderlig snabbhet och effektivitet.

Enligt Olaf-förordningen är Olaf behörig att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska unionens ekonomiska intressen. Enligt Olaf-förordningen kan Olaf få rätt till tillgång till all relevant information och alla relevanta uppgifter, oavsett i vilken form dessa lagras, som innehåller av institutionerna, organen eller byråerna avseende utredningsföremålet, och som behövs för att fastställa förekomsten av bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Enligt samma förordning ska Olaf, innan en utredning inleds, ha rätt att få tillgång till all relevant information i institutionernas, organens och byråernas databaser, om det oundgängligen krävs för att bedöma den faktiska grunden för anklagelser. Slutligen ska medlemsstaternas behöriga myndigheter till Olaf, på dess begäran eller på eget initiativ, utan dröjsmål överlämna eventuell annan information, handlingar eller uppgifter som anses relevanta, som de innehar och som rör bekämpningen av bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

I förordningen om administrativt samarbete föreskrivs inte uttryckligen att Olaf ska ha åtkomst till it-system med information om mervärdesskatt. Europeiska revisionsrätten har rekommenderat kommissionen och medlemsstaterna att avlägsna juridiska hinder för informationsutbyte mellan förvaltnings-, rätts- och brottsbekämpningsmyndigheter på nationell nivå och EU-nivå, och noterar särskilt att Olaf bör få tillgång till uppgifter i *VIES* och från Eurofisc. Dessutom konstaterade Europeiska revisionsrätten 2025, när det gäller mervärdesskattebedrägeri vid import och samarbetet mellan organ på EU-nivå, att de rättsliga bestämmelserna om utbyte av uppgifter och information fortfarande hämmar samarbetet mellan

---

<sup>5</sup> Motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri: det behövs kraftfullare åtgärder, punkt 93.  
[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_24/SR\\_VAT\\_FRAUD\\_SV.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_SV.pdf).

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (EUT L 198, 28.7.2017, s. 29–41).

Eurofisc och Olaf och leder till tidskrävande förfaranden som påverkar ändamålsenligheten i Olafs och Eppos ärenden som rör mervärdesskattebedrägeri.<sup>7</sup>

Därför föreskriver både Eppo-förordningen och Olaf-förordningen redan att enskilda medlemsstater är skyldiga att översända relevant information om mervärdesskatt som är nödvändig för att Eppo och Olaf ska kunna utföra sina uppdrag. Å andra sidan föreskrivs i förordningen om administrativt samarbete ett centraliserat utbyte inom EU av information om mervärdesskatt mellan medlemsstaterna, främst inom Eurofisc-nätverket och genom EU:s it-system. Eurofisc och EU:s it-system infördes i förordningen om administrativt samarbete för att hantera det framväxande behovet av att bekämpa gemenskapsinternt bedrägeri och mervärdesskattebedrägeri inom e-handel, som per definition involverar flera medlemsstater. Att bekämpa denna typ av bedrägerier genom bilaterala utbyten gör det dock alltför långsamt att upptäcka gränsöverskridande bedrägliga upplägg.

Det multilaterala informationsutbytet mellan medlemsstaternas skattemyndigheter sker på två huvudnivåer: 1) genom utbyte av nationella riskanalyser inom Eurofisc-nätverket och 2) via automatiserad åtkomst till information om mervärdesskatt genom EU:s it-system såsom VIES och Cesop. Det förstnämnda utbytet gör det möjligt för skattemyndigheterna att utbyta resultaten av nationella riskanalyser, dela återkoppling och göra en riskanalys på EU-nivå av potentiella bedrägliga upplägg. Det andra sättet är avgörande för att skattemyndigheterna ska få åtkomst till information om mervärdesskatt på EU-nivå, göra en egen riskanalys eller kontrollera resultatet av riskanalysen, även när det gäller Eurofiscs riskanalys.

Åtkomst till information på EU-nivå är nödvändig för att Eppo och Olaf ska kunna skilja bedrägliga transaktioner från lagliga transaktioner och genomföra utredningar som täcker hela bedrägerikedjan. Detta förutsätter åtkomst till information om mervärdesskatt på EU-nivå. I det nuvarande läget måste Eppo och Olaf i praktiken fullgöra sitt uppdrag att bekämpa bedrägerier på EU-nivå genom att samarbeta bilateralt med skattemyndigheter på nationell nivå. När Eppo och Olaf utreder ett bedrägeri på EU-nivå kan de endast vända sig till en nationell myndighet för att få uppgifter om mervärdesskatteregistrering för ohederliga skattebetalare i den medlemsstaten och information om bedrägliga transaktioner i den medlemsstaten. Enligt detta scenario måste Eppo och Olaf upprepa detta bilaterala samarbete med alla medlemsstater som de misstänker är involverade i ett bedrägeri, och eventuellt vända sig återigen till samma medlemsstater om nya misstänkta skattebetalare är involverade. Denna långvariga och besvärliga process rimmar illa med behovet av att utreda gemenskapsinternt mervärdesskattebedrägeri som involverar flera medlemsstater. Ju tidigare Eppo och Olaf har en fullständig bild av bedrägerierna, desto snabbare kan de vidta åtgärder för att stoppa bedrägerierna.

### **3 Syfte med förslaget**

Syftet med förslaget är att effektivisera bekämpningen av mervärdesskattebedrägerier och annan olaglig verksamhet som påverkar Europeiska unionens ekonomiska intressen.

Förslaget förtydligar Europeiska åklagarmyndighetens och Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings åtkomst till information om mervärdesskatt på unionsnivå som utbyts med stöd av förordningen om administrativt samarbete. De föreslagna åtgärderna är avsedda att

---

<sup>7</sup> Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 08/2025, ”Mervärdesskattebedrägerier vid import: EU:s ekonomiska intressen skyddas inte tillräckligt när förenklade tullförfaranden vid import används”, och dess särskilda rapport nr 24/2015, rekommendation nr 12.

effektivisera tillgången till de uppgifter som finns att tillgå på EU-nivå jämfört med nuvarande praxis, där uppgifter erhålls genom bilateralt samarbete med medlemsstaterna.

## **4 Förslagets huvudsakliga innehåll**

### **4.1 Eurofiscs skyldighet att lämna uppgifter**

Enligt kommissionens förslag ska verksamhetsområdessamordnarna för Eurofisc spontant informera Eppo om alla tecken på misstänkt bedrägeri utifrån den information som utbyts mellan medlemsstaterna om gränsöverskridande mervärdesskattebedrägeri, där Eppo skulle kunna utöva sin befogenhet. Verksamhetsområdessamordnarna för Eurofisc ska även på begäran meddela Eppo all information som är relevant under Eppos utredningar av mervärdesskattebedrägeri.

Enligt förslaget ska verksamhetsområdessamordnarna för Eurofisc informera Olaf om alla tecken på misstänkt bedrägeri utifrån den information som utbyts mellan medlemsstaterna om gränsöverskridande mervärdesskattebedrägeri, i överensstämmelse med Olafs uppdrag. Verksamhetsområdessamordnarna för Eurofisc ska även på begäran meddela Olaf all information som är relevant för Olafs uppdrag. Informationen behöver inte ges såvida verksamhetsområdessamordnarnas nationella lagstiftning hindrar detta. Åtkomsten gäller uppgifter som samlats in från medlemsstaterna men inte information som Eurofisc mottagit från Europol.

### **4.2 Eppos och Olafs åtkomst till EU:s mervärdesskattedatasystem**

Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska ha skyldighet att bevilja Eppo centraliserad åtkomst för riktade sökningar av mervärdesskatterelevant information genom EU:s it-system i syfte att utreda specifika brott enligt definitionen i artikel 4 i Eppo-förordningen.

Åtkomst ska beviljas europeiska åklagare, europeiska delegerade åklagare och utvalda anställda vid Eppo som har en personlig användaridentitet. Denna åtkomst avser den information som avses i artikel 49a och omfattar inte åtkomst till riskindikatorer och riskprocesser som tillämpas av sambandstjänstemän för Eurofisc. Åtkomsten är begränsad till riktade sökningar baserade på specifika datakategorier, som kommer att definieras i en genomförandeakt, och syftet ska vara att utreda eller lagföra specifika misstänkta brott som avses i artikel 4 i förordning (EU) 2017/1939, och ska således inte avse exempelvis slumpmässiga sökningar.

Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska ha skyldighet att bevilja Olaf centraliserad åtkomst för riktade sökningar av mervärdesskatterelevant information genom EU:s it-system i syfte att inleda och genomföra utredningar i överensstämmelse med Olafs uppgifter.

Åtkomst kommer att beviljas anställda som godkänts av Olaf och som har en personlig användaridentitet. Denna åtkomst avser den information som avses i artikel 49a och omfattar inte åtkomst till riskindikatorer och riskprocesser som tillämpas av sambandstjänstemän för Eurofisc. Åtkomsten är begränsad till riktade sökningar baserade på specifika datakategorier, som kommer att definieras i en genomförandeakt, och syftet ska vara att inleda och genomföra utredningar i överensstämmelse med Olafs uppgifter enligt artikel 1.1 i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013, och ska således inte avse exempelvis slumpmässiga sökningar.

Den föreslagna åtkomsten täcker:

- a) information om registreringsnummer för mervärdesskatt och gemenskapsinterna transaktioner i VIES-systemet
- b) information om import i Surveillance-systemet som är undantagen från mervärdesskatt avseende systemet för import I/OSS och tullförfarande 42/63 för import
- c) betalningsinformation i Cesop.

Enligt förslaget ska Eppo och Olaf kunna erhålla information relaterad till den gemensamma kontaktpunkten för mervärdesskatt och den särskilda ordningen för små företag genom Eurofisc.

#### **4.3 Ikraftträdande**

Avsikten är att de föreslagna åtgärderna ska träda i kraft den 1 september 2026.

Det nya centrala VIES-systemet tas i drift den 1 juli 2030 och ersätter det tidigare VIES. De rättsliga bestämmelserna anpassas från och med den 1 juli 2030 för att beakta starten av det centrala VIES.

### **5 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen**

#### **5.1 Rättslig grund**

Förslaget som gäller förordning (EU) nr 904/2010 om administrativt samarbete grundar sig på artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Enligt denna artikel ska rådet enhälligt i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av medlemsstaternas regler inom området för indirekt beskattning. Statsrådet omfattar kommissionens syn på förslagets rättsliga grund.

#### **5.2 Proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen**

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Bestämmelser om formerna för hur Eppo och Olaf bör erhålla mervärdesskatteuppgifter som utbyts enligt rådets förordning (EU) nr 904/2010 (dvs. på unionsnivå) kan inte fastställas enbart på medlemsstatsnivå eller med hjälp av andra instrument än lagstiftning. Detta kan endast uppnås genom att man klargör den relevanta rättsliga grunden på unionsnivå. Kommissionen måste därför föreslå åtgärder för att ändra rådets förordning (EU) nr 904/2010.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Förslaget innebär endast en mycket riktad ändring av den nuvarande rättsliga ramen för administrativt samarbete på mervärdesskatteområdet och lägger till inslag i ramen endast när det krävs för att Eppo och Olaf ska få åtkomst till information om mervärdesskatt som utbyts enligt arrangemangen för administrativt samarbete på mervärdesskatteområdet. De föreslagna ändringarna förväntas ha positiva effekter på kampen mot mervärdesskattebedrägeri eftersom de undanröjer den rättsliga osäkerhet som för närvarande hindrar ett effektivt samarbete med Eppo och Olaf på EU-nivå. De nya bestämmelserna skulle inte medföra några betydande extra kostnader för de nationella myndigheterna, med undantag för viss it-utveckling för Eppos, Olafs och kommissionens ändamål. Även i dessa fall skulle de berörda utvecklingskostnaderna vara mycket låga. Företag påverkas inte.

När det gäller Eppo går de nya bestämmelserna inte utöver vad som är absolut nödvändigt för att göra mervärdesskatteuppgifter som utbyts inom ramen för instrumenten för administrativt samarbete tillgängliga för Eppo, så att Eppo mer effektivt kan utreda och lagföra gränsöverskridande mervärdesskattebedrägerier och stärka kampen mot kriminella organisationer. Det är nödvändigt att reglera hur Eppo kan erhålla information om mervärdesskattebedrägeri på unionsnivå, i stället för att inhämta uppgifter från varje behörig myndighet i medlemsstaterna separat, för att Eppo på ett effektivt sätt ska kunna utreda och lagföra brott som skadar unionens ekonomiska intressen i överensstämmelse med direktiv (EU) 2017/1371, i synnerhet allvarliga gränsöverskridande mervärdesskattebedrägerier.

När det gäller Olaf går de nya bestämmelserna inte utöver vad som är absolut nödvändigt för att göra mervärdesskatteuppgifter som utbyts inom ramen för instrumenten för administrativt samarbete tillgängliga för Olaf, så att Olaf kan bli mer effektiv i sina administrativa utredningar av bedrägeri, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, liksom av varje annan handling som utförs eller verksamhet som bedrivs av aktörer i strid med gemenskapsbestämmelser.

Eppo och Olaf ska kunna erhålla relevant information om mervärdesskatt via ett säkert kommunikationsnätverk, såsom de nät som för närvarande stöder informationsutbyte mellan skatte- och tullmyndigheter. Nätet bör tillhandahålla alla nödvändiga säkerhetsdetaljer (inklusive kryptering av information). I detta förslag noteras att de skyddsåtgärder som fastställs i Eppo-förordningen, Olaf-förordningen och den europeiska dataskyddslagstiftningen kommer att fortsätta att gälla.

Statsrådets ståndpunkt motsvarar kommissionens syn på proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen.

## **6 Förslagets konsekvenser**

De föreslagna ändringarna i förordningen om administrativt samarbete är förpliktande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna.

Förslaget innebär inte att man bygger nya system eller utvecklar nya format för datautbyte på nationell nivå eller unionsnivå, utan det handlar om att bevilja åtkomst till befintliga datamängder. Enligt kommissionens bedömning kommer förslaget att leda till begränsade kostnader för Eppo, Olaf och kommissionen för att anpassa befintliga informationssystem så att informationsutbyte och åtkomst till information om mervärdesskatt underlättas. Effekterna bedöms vara försumbara, eftersom åtkomst skulle beviljas via befintlig it-infrastruktur.

Medborgare eller företag påverkas inte enligt kommissionen.

## **7 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna**

Förslaget avser utbyte och behandling av information om mervärdesskatt och personuppgifter som utförs av Eppo och Olaf.

Allmänna dataskyddsförordningen ger en bred definition av personuppgifter som innehåller alla sådana uppgifter om en identifierad eller identifierbar fysisk person som kan identifieras direkt eller indirekt. Därmed innehåller uppgifter som är relevanta för bekämpning av bedrägerier information som omfattas av principerna för skydd av personuppgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen och stadgan om de grundläggande rättigheterna. Den allmänna

dataskyddsförordningen fastställer de principer som ska följas vid behandling av personuppgifter samt registrerades rättigheter.

På grund av den gränsöverskridande karaktären, omfattningen och komplexiteten hos mervärdesskattebedrägerier måste Eppo och Olaf ha tillgång till information om mervärdesskatt på unionsnivå för att kunna fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Dessutom är åtkomst till information om mervärdesskatt på unionsnivå proportionerlig, eftersom den rör misstänkta fall av mervärdesskattebedrägeri och deras utredning.

Statsrådet anser inte att förslaget strider mot Finlands grundlag eller de konventioner om grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter som är bindande för Finland.

## **8 Ålands behörighet**

Ärendet omfattas inte av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

## **9 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter**

Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har ännu inte antagit yttranden om förslaget.

Förslaget har inte behandlats i rådets arbetsgrupp för skatter.

## **10 Nationell behandling av förslaget**

Sektion EU9 (Skatter) under kommittén för EU-ärenden behandlade genom skriftligt förfarande den 8–11 december 2025 ett utkast till promemoria om förslagen.

## **11 Statsrådets ståndpunkt**

Statsrådet stöder att informationsutbytet utvecklas på EU-nivå så att Europeiska åklagarmyndigheten och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning ges möjlighet att få åtkomst till information om mervärdesskatt.

Statsrådet stöder målsättningen i förslaget att stärka samarbetet mellan Europeiska åklagarmyndigheten, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning och medlemsstaterna för att bekämpa gränsöverskridande mervärdesskattebedrägerier på ett effektivare och snabbare sätt än i dag. De nu föreslagna åtgärderna för informationsutbyte kan i princip understödjas som medel för att bekämpa bedrägerier. De medför effektivitetsfördelar genom att påskynda tillgången till de uppgifter som finns att tillgå på EU-nivå och effektivisera tillgången till uppgifter från samtliga medlemsstater jämfört med nuvarande praxis, där uppgifter erhålls genom bilateralt samarbete med medlemsstaterna.

Statsrådet anser att detaljerna i förslaget ännu behöver utredas närmare.