

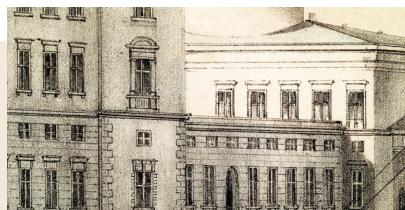
# 9/2011

---

STATSREVISORERNE



## Beretning om administrationen af CO<sub>2</sub>-kvote- registeret



9/2011

## Beretning om administrationen af CO<sub>2</sub>-kvote- registeret

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

*København 2012*

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren, miljøministeren og klima-, energi- og bygningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen. Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske ultimo august 2012.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2011, som afgives i april 2013.

Henvendelse vedrørende  
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K  
Telefon: 33 37 59 87  
Fax: 33 37 59 95  
E-mail: [statsrevisorerne@ft.dk](mailto:statsrevisorerne@ft.dk)  
Hjemmeside: [www.ft.dk/statsrevisorerne](http://www.ft.dk/statsrevisorerne)

Yderligere eksemplarer kan  
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution  
Herstedvang 10  
2620 Albertslund  
Telefon: 43 22 73 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: [distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk](mailto:distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk)  
Hjemmeside: [www.rosendahls-schultzgrafisk.dk](http://www.rosendahls-schultzgrafisk.dk)

ISSN 2245-3008  
ISBN 978-87-7434-376-9

# Statsrevisorernes bemærkning

## BERETNING OM ADMINISTRATIONEN AF CO<sub>2</sub>-KVOTEREGISTERET

Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om denne undersøgelse af det danske CO<sub>2</sub>-kvoteregister, herunder om administrationen lever op til EU's krav, og om ulovlig handel og moms svindel med CO<sub>2</sub>-kvoter har været mulig.

En række industrilande forpligtede sig i 1997 i Kyoto til at reducere udledningen af drivhusgasser. Store danske elproducenter var i perioden 2000-2004 omfattet af en dansk kvoteordning for CO<sub>2</sub>-udledning, og siden 2005 har elproducenterne og en række andre producenter været omfattet af EU's kvotehandelssystem. Handlen med kvoter muliggør, at CO<sub>2</sub>-reduktionen sker i virksomheder, hvor det er økonomisk mest fordelagtigt. I det elektroniske kvoteregister kan oprettes både virksomheder, der skal have tilladelse til at udlede CO<sub>2</sub>, og virksomheder og privatpersoner, der ønsker at handle med kvoter. Handlen registreres via et netværk af elektroniske kvoteregistre, hvor hvert EU-land har sit eget register.

**Statsrevisorerne kritiserer administrationen indtil december 2009 af Kvoteregisteret i Miljøministeriet og i Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. Hverken administrationen i Miljøstyrelsen eller Energistyrelsen levede op til EU-forordningens krav om dokumentation ved oprettelse af konti i Kvoteregisteret. Derved har det i en periode på næsten 5 år været muligt at handle med CO<sub>2</sub>-kvoter fra det danske register via falske identiteter med momskaruselsvindlen for øje.**

I 1. halvår 2009 steg antallet af personkonti i Kvoteregisteret markant. Oprettelserne toppede i juli 2009, hvor Europa-Kommissionen gjorde Energistyrelsen opmærksom på den fejlbehæftede administration. Herefter skærpede Energistyrelsen kravene til identitetsoplysninger for nye konti.

**Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Energistyrelsen først i december 2009 strammede kravene til identitetsoplysninger for allerede oprettede konti. Herved kunne kontohavere med falsk identitet fortsætte momskaruselsvindlen i yderligere ½ år.**

Efter opstramningen blev der lukket ca. 1.000 personkonti, hvorefter der var ca. 30 åbne konti tilbage. Den danske administration af Kvoteregisteret har frem til 2009 været en medvirkende årsag til omfattende momskaruselsvindlen ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i Europa. Omfanget er ikke opgjort, men 14 andre EU-lande har oplyst, at der er mistanke om momskaruselsvindlen via det danske kvoteregister for mindst 1,4 mia. kr. Nye momsregler har fra april 2010 begrænset mulighederne for svindel.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at klima- og energiministeren ikke i alle tilfælde har givet Folketinget dækkende og korrekte oplysninger.

Statsrevisorerne,  
den 14. marts 2012

*Peder Larsen  
Henrik Thorup  
Helge Adam Møller  
Kristian Jensen  
Mogens Jensen  
Klaus Frandsen*



# Beretning til Statsrevisorerne om administrationen af CO<sub>2</sub>-kvote- registeret

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 23. Miljøministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

---

# Indholdsfortegnelse

---

I.	Introduktion og konklusion .....	1
II.	Indledning .....	4
	A. Baggrund .....	4
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	7
III.	Administrationen af personkonti i Kvoteregisteret.....	9
	A. Miljøstyrelsens og Energistyrelsens efterlevelse af EU-forordningen.....	10
	B. Energistyrelsens initiativer for at forbedre dokumentationen .....	14
	C. Klima-, Energi- og Bygningsministeriets initiativer i relation til Kvote- registeret på baggrund af Energistyrelsens orientering .....	16
IV.	Klima- og energiministerens orientering af Folketinget.....	19
	A. Klima- og energiministerens oplysninger om Energistyrelsens administration ...	20
	B. Klima- og energiministerens oplysninger om Miljøstyrelsens praksis i perioden 2005-2007 .....	20
V.	Omfanget af og muligheden for at begå momskarruselsvindel.....	22
	A. Omfanget af momskarruselsvindel med CO <sub>2</sub> -kvoter.....	23
	B. SKATs initiativer med henblik på at reducere muligheden for moms- karruselsvindel .....	25
	Bilag 1. Ordliste.....	27

---

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet, § 23. Miljøministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Skatteministeriet:

Kristian Jensen: august 2004 - februar 2010  
Troels Lund Poulsen: februar 2010 - marts 2011  
Peter Christensen: marts 2011 - oktober 2011  
Thor Möger Pedersen: oktober 2011 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Miljøministeriet:

Connie Hedegaard: august 2004 - november 2007  
Troels Lund Poulsen: november 2007 - februar 2010

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Klima-, Energi- og Bygningsministeriet:

Connie Hedegaard: november 2007 - november 2009  
Lykke Friis: november 2009 - oktober 2011  
Martin Lidegaard: oktober 2011 -

---

# I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om administrationen af CO<sub>2</sub>-kvoteregisteret (Kvoteregisteret) og momskarruselsvindel med CO<sub>2</sub>-kvoter. Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen i april 2011 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

2. Der foregik særligt i 2009 omfattende momskarruselsvindel ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i Europa. Europol har skønnet, at omfanget beløb sig til 38 mia. kr., men grundlaget for skønnet er usikkert. Svindlen blev i pressen kædet sammen med, at momssvindlere fra hele verden kunne oprette sig i det danske kvoteregister, fordi Energistyrelsen ikke havde opkrævet dokumentation fra personer og virksomheder, der ønskede at oprette konti i det danske kvoteregister.

3. Kvoteregisteret blev etableret i januar 2005 og var indtil udgangen af 2007 placeret i Miljøstyrelsen under Miljøministeriet. Siden januar 2008 har Energistyrelsen, under Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, været ansvarlig for driften af Kvoteregisteret. Energistyrelsens primære opgave som administrator af Kvoteregisteret er at holde regnskab med, at danske virksomheder overholder deres CO<sub>2</sub>-reduktionsforpligtelser og at oprette og administrere personkonti i Kvoteregisteret.

4. Klima- og Energiministeriet er i oktober 2011 blevet omdannet til Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, og Rigsrevisionen har valgt at anvende ministeriets nye navn i denne beretning. I den del af beretningen, der vedrører ministerens orientering til Folketinget, har Rigsrevisionen valgt at benævne ministeren "klima- og energiministeren".

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljøministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har sikret, at Kvoteregisteret blev administreret tilfredsstillende. Desuden er formålet at undersøge omfanget af momskarruselsvindel ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter og muligheden for at gennemføre momskarruselsvindel i dag. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Miljøministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet sikret en tilfredsstillende administration af personkonti i Kvoteregisteret?
- Har klima- og energiministeren orienteret Folketinget korrekt om problemerne med administrationen af personkonti i Kvoteregisteret?
- Hvad er omfanget af momskarruselsvindel ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i Europa, og hvad er muligheden for at gennemføre momskarruselsvindel i dag?

Med den danske ratifikation af Kyoto-protokollen er Danmark forpligtet til at oprette et kvoteregister, hvor alle CO<sub>2</sub>-kvoter er registreret. En CO<sub>2</sub>-kvote er en elektronisk enhed med et unikt nummer, som giver tilladelse til at udlede 1 ton CO<sub>2</sub> i en angivet periode. CO<sub>2</sub>-kvoter kan købes og sælges i alle EU-lande, uanset hvor i EU de er udstedt.

Kvoteregisteret indeholder både **personkonti**, som tilhører personer eller virksomheder, der blot ønsker at handle med kvoter, og **driftslederkonti**, som tilhører de virksomheder, der er omfattet af kvotereguleringen.



## UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Miljøministeriets og Klima-, Energi- og Bygningsministeriets administration af Kvoteregisteret i perioden januar 2005 - december 2009 har været utilfredsstillende. Det er desuden Rigsrevisionens vurdering, at Energistyrelsens praksis har tiltrukket momssvindlere og har haft konsekvenser for omfanget af momskaruselsvindler i andre EU-lande.

Det var gennem en periode på 4½ år muligt via falske identiteter at handle med CO<sub>2</sub>-kvoter fra det danske kvoteregister, fordi Miljøstyrelsen og Energistyrelsen – i modstrid med EU-reglerne – ikke krævede dokumentation for kontohavernes identitetsoplysninger. Energistyrelsen blev gjort opmærksom på dette i juli 2009, hvorefter styrelsen strammede dokumentationskravene for nye konti. Styrelsen begyndte dog først at indhente dokumentation for eksisterende konti i december 2009. De kontohavere, der havde oprettet sig under falske identiteter, kunne dermed fortsætte endnu ½ år med at handle og gennemføre momskaruselsvindler via det danske kvoteregister.

Der foregik særligt i 2009 omfattende momskaruselsvindler ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i Europa. Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen at opgøre det samlede omfang i EU, da opklaringsarbejdet i EU-landene endnu ikke er afsluttet, og oplysningerne i visse lande er fortrolige.

SKAT har gennem sin indsats identificeret et momstab på 1,4 mio. kr. for den danske stat, men det er Rigsrevisionens vurdering, at der er risiko for, at momstabet for den danske stat reelt er større. Derudover har 14 andre EU-lande oplyst, at der er mistanke om momskaruselsvindler via det danske kvoteregister for 1,4 mia. kr. Flere lande har ikke rapporteret om tabsstørrelsen, og det samlede tabsbeløb må derfor formodes at være større. Danmark har nu, ligesom de fleste andre EU-lande, ændret momsreglerne, og muligheden for at begå momskaruselsvindler med CO<sub>2</sub>-kvoter har siden de nye momsregler trådte i kraft i april 2010 været stærkt begrænset.

Klima- og energiministeren har siden december 2009 holdt Folketinget orienteret om problemerne med administrationen af personkonti i Kvoteregisteret og beklaget de administrative fejl, der har fundet sted. Ministeren har givet korrekte oplysninger vedrørende administrationen af Kvoteregisteret om den periode, hvor langt de fleste konti blev oprettet, og hvor momskaruselsvindler foregik. Ministeren har dog ikke oplyst Folketinget korrekt om administrationen af Kvoteregisteret, mens det var placeret i Miljøstyrelsen.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

*Har Miljøministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet sikret en tilfredsstillende administration af personkonti i Kvoteregisteret?*

Miljøministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har ikke sikret en tilfredsstillende administration af Kvoteregisteret. Hverken Miljøstyrelsens eller Energistyrelsens retningslinjer levede op til EU-forordningens krav om dokumentation for identitetsoplysninger, fx i form af kopi af pas, og styrelserne indhentede kun undtagelsesvist paskopier i perioden januar 2005 - juli 2009. Energistyrelsen blev i juli 2009 gjort opmærksom på, at styrelsen burde stramme dokumentationskravene, men begyndte først at indhente dokumentation på eksisterende konti i december 2009. Alle ca. 700 konti i registeret stod dermed åbne for handler, mens momskaruselsvindlen var på sit højeste.

*Har klima- og energiministeren orienteret Folketinget korrekt om problemerne med administrationen af personkonti i Kvoteregisteret?*

Klima- og energiministeren har siden december 2009 holdt Folketinget orienteret om problemerne med administrationen af personkonti i Kvoteregisteret og har beklaget de administrative fejl, der har fundet sted. Ministeren har givet korrekte oplysninger om Energistyrelsens administration af Kvoteregisteret fra 2008 og frem, men har flere gange måttet korrigerer oplysningerne om Energistyrelsens indhentning af dokumentation. Ministeren har dog ikke oplyst Folketinget korrekt om administrationen af registeret, mens det var placeret i Miljøstyrelsen.

*Hvad er omfanget af momskaruselsvindlen ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i Europa, og hvad er muligheden for at gennemføre momskaruselsvindlen i dag?*

SKAT har identificeret et momstab på 1,4 mio. kr. for den danske stat, men Rigsrevisionen vurderer, at der er risiko for, at omfanget af momskaruselsvindlen mod den danske stat reelt er større. Der er desuden mistanke om momskaruselsvindlen mod andre EU-landes statskasser via det danske kvoteregister for mindst 1,4 mia. kr. Det er imidlertid ikke muligt at opgøre den samlede momskaruselsvindlen i forbindelse med CO<sub>2</sub>-kvotehandlen i Europa, da opklaringsarbejdet endnu ikke er afsluttet, og oplysningerne i visse lande er fortrolige. Med indførelsen af omvendt betalingspligt ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i april 2010 blev risikoen for momskaruselsvindlen mod den danske statskasse stærkt begrænset.

**Forordninger** er umiddelbart gældende i EU-landene, og deres retsvirkning indtræder uden indarbejdelse i national lovgivning.

## II. Indledning

### A. Baggrund

6. Denne beretning handler om administrationen af Kvoteregisteret og momskarruselsvindlen med CO<sub>2</sub>-kvoter. Kvoteregisteret blev etableret den 1. januar 2005 og var indtil udgangen af 2007 placeret i Miljøstyrelsen under Miljøministeriet. Siden januar 2008 har Energistyrelsen, under Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, været ansvarlig for driften af Kvoteregisteret.

7. I sommeren 2009 blev skattemyndighederne i EU-landene opmærksomme på, at der foregik momskarruselsvindlen med CO<sub>2</sub>-kvoter i flere EU-lande. Pressen beskrev, hvordan antallet af oprettede personkonti i 2009 var steget markant i det danske kvoteregister, og det blev kædet sammen med, at det danske kvoteregister – i modstrid med EU-reglerne om kvoteregistre – ikke havde opkrævet dokumentation fra personer, der ønskede at oprette en personkonto i Kvoteregisteret.

Klima- og energiministeren har i perioden december 2009 - juni 2011 besvaret mange spørgsmål fra Folketinget om denne sag og forelagt redegørelser om administrationen af det danske kvoteregister. Spørgsmålene har i høj grad handlet om, hvorvidt momskarruselsvindlen mod den danske stat og momskarruselsvindlen i andre EU-lande kunne tilskrives den manglende dokumentation i det danske kvoteregister.

8. Statsrevisorerne anmodede i november 2010 Rigsrevisionen om at udarbejde et notat om etableringen og driften af Kvoteregisteret i Danmark. Det fremgik af anmodningen, at undersøgelsen kunne belyse Kvoteregisterets formål og funktion samt registerets efterlevelse af de gældende EU-krav til dokumentation ved kontooprettelse. Statsrevisorerne anmodede endvidere Rigsrevisionen om at overveje en undersøgelse af muligheden for og omfanget af ulovlig handel og momssvindlen med CO<sub>2</sub>-kvoter og -kreditter i Europa, herunder en gennemgang af opklarede sager og forebyggende foranstaltninger.

Rigsrevisor afgav i august 2011 et notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af undersøgelsen. Det fremgik bl.a. af notatet, at det også ville indgå i undersøgelsen, om klima- og energiministeren havde givet korrekte oplysninger til Folketinget.

#### **Kvoteregisterets formål og funktion**

9. I 1997 forpligtede en lang række industrilande sig i den såkaldte Kyoto-protokol til at reducere deres udledning af drivhusgasser. Aftalen indeholder en kollektiv forpligtelse til at nedbringe udledningen af drivhusgasser med 8 % for EU-landenes vedkommende i perioden 2008-2012 i forhold til niveauet i 1990.

EU-landene har efterfølgende indgået en byrdefordelingsaftale, som tager hensyn til de enkelte landes reduktionsmuligheder. For Danmarks vedkommende indebærer det en reduktionsforpligtelse på 21 % i forhold til niveauet i 1990.

Det er op til de enkelte lande, hvordan de vil reducere CO<sub>2</sub>-udslippet, men EU's kvotedirektiv forpligter landene til at udarbejde nationale allokeringsplaner herfor. Ifølge den danske allokeringsplan for perioden 2008-2012 skal ca. 40 % af den samlede reduktionsforpligtelse i Danmark ske i virksomheder, der er omfattet af kvoteordningen. Resten af reduktionsforpligtelsen skal bl.a. indfries ved at reducere CO<sub>2</sub>-udslippet i de ikke-kvotebelagte sektorer.

10. De enkelte virksomheder, som er omfattet af kvotehandelssystemet, får hvert år tildelt et antal gratis kvoter og skal i det efterfølgende år returnere et antal kvoter, der modsvarer virksomhedens CO<sub>2</sub>-udledning. Hvis en virksomhed udleder mere CO<sub>2</sub>, end de tildelte kvoter tillader, kan virksomheden købe ekstra kvoter fra virksomheder, som har CO<sub>2</sub>-kvoter til overs. Virksomhederne kan købe og sælge kvoter på tværs af medlemslandenes grænser. Hensigten med kvotehandel er at anvende markedet til at sikre, at CO<sub>2</sub>-reduktion sker i de virksomheder, hvor det er økonomisk mest fordelagtigt, og kvoteprisen er bestemt af udbud og efterspørgsel.

11. Kvoteregistrenes primære formål er at holde regnskab med, at kvotebelagte virksomheder i EU-landene overholder deres forpligtelser. Det danske kvoteregisters primære opgave er at overføre kvoter til de ca. 375 danske virksomheder, der er omfattet af EU's kvoteregulering, og overvåge, at virksomhederne returnerer kvoter svarende til deres CO<sub>2</sub>-udledninger.

Det følger endvidere af kvotedirektivet, at enhver person kan besidde kvoter. Et andet formål med Kvoteregisteret er derfor at oprette konti til virksomheder eller privatpersoner, som ønsker at handle med CO<sub>2</sub>-kvoter og -kreditter på markedet, og at registrere alle kontohaveres ejerskab og handel med kvoter. Boks 1 viser, hvordan virksomheder og privatpersoner opretter konti i Kvoteregisteret.

#### BOKS 1. OPRETTELSE AF KONTI I KVOTEREGISTERET

Der er forskel på, hvordan virksomheder opretter en konto i Kvoteregisteret, afhængigt af om virksomheden er omfattet af kvoteloven eller ej. Virksomheder, der er omfattet af kvoteloven, skal have tilladelse fra Klima-, Energi- og Bygningsministeriet til at udlede CO<sub>2</sub>. Energistyrelsen tager derfor kontakt til virksomhederne og opretter *driftslederkonti*, så styrelsen kan holde øje med, om virksomhederne overholder deres CO<sub>2</sub>-reduktionsforpligtelser.

Virksomheder eller privatpersoner, der ikke er omfattet af kvoteloven, kan oprette en *personkonto* i Kvoteregisteret via Energistyrelsens hjemmeside. Hvis en driftsleder ønsker yderligere konti ud over den lovpligtige driftslederkonto, skal kontohaver ansøge om at oprette personkonti.

Ansøgere til både driftslederkonti og personkonti skal udnævne 2 bemyndigede repræsentanter, men kontohaveren eller virksomheden må gerne være den ene af de bemyndigede repræsentanter. De bemyndigede repræsentanter har fuldmagt til at repræsentere en kontohaver og skal være oprettet i registeret.

12. En kvote er frit omsættelig og findes kun i elektronisk form. Derfor forudsætter omsætningen af kvoter eksistensen af elektroniske registre, hvori kvoterne opbevares, og ejerskabet registreres.

13. Det danske kvoteregister er koblet til EU's og FN's elektroniske kvoteregistersystemer, så der frit kan handles mellem konti i de forskellige registre. Handlen registreres via et netværk af elektroniske kvoteregistre, hvor alle de registre, der godkendes til at indgå i systemet, kan kommunikere elektronisk med hinanden, så det er muligt at overføre kvoter mellem konti i de forskellige lande.

14. Kvotehandlen foregår enten direkte mellem 2 kontohavere eller via en kvotebørs, og alle aftaler om kvotehandel og vilkårene i forbindelse med handlen, herunder fx priser, er ukendte for Kvoteregisteret.

#### Kvotebelagte sektorer

Energisektoren og den energitunge industri er i Danmark omfattet af EU's kvotehandelssystem, mens transport, landbrug, husholdninger og mindre industri- virksomheder ikke er omfattet.

#### Prisen på CO<sub>2</sub>-kvoter (prisen er angivet for september i de enkelte år)

2005:	158 kr.
2006:	89 kr.
2007:	0 kr.
2008:	181 kr.
2009:	97 kr.
2010:	113 kr.
2011:	84 kr.

Kilde: Point Carbon.

De **forordninger**, der har været gældende siden 2005, er Europa-Kommissionens forordning nr. 2216/2004 og Europa-Kommissionens forordning nr. 920/2010 om et standardiseret og sikkert registersystem.

#### Kontohavere i det danske kvoteregister

Blandt de i alt 1.296 kontohavere, som gennem tiderne har haft konti i det danske kvoteregister, har ca. 10 % angivet, at de kommer fra Danmark. De øvrige har angivet, at de kommer fra ét af 57 andre lande, hvoraf ca. 15 % har angivet, at de kommer fra lande uden for EU.

15. Oprettelsen og driften af Kvoteregisteret er reguleret af EU's forordning om et standardiseret og sikkert registersystem. Forordningen indeholder regler for udstedelse, returnering og annullering af kvoterne. Desuden er der detaljerede krav til de anvendte datasystemer, sikkerhedsstandarder, systemprocesser og tekniske specifikationer for at sikre, at der ikke forekommer uregelmæssigheder, og at handlen med kvoter kan foregå gnidningsfrit.

16. Fra juni 2012 overgår driften af Kvoteregisteret til EU, men Energistyrelsen vil stadig være ansvarlig for administrationen af registeret, herunder for oprettelse og lukning af personkonti og for administrationen af kvotebelagte virksomheder.

#### Momskarruselsvindel

17. De fleste varer og ydelser, herunder CO<sub>2</sub>-kvoter, er pålagt moms. Ved etableringen af det indre marked i 1993 indførte EU-medlemslandene en momsordning, der skulle lette samhandlen mellem landene. Momsordningen indebærer, at ind- og udførsel af varer og ydelser fra ét EU-medlemsland til et andet skal ske momsfrit. Ved ind- og udførsel af varer skal momsen derfor først betales, når varen videresælges inden for samme land. Denne momsordning gælder også for handel med CO<sub>2</sub>-kvoter.

18. Momskarruselsvindel har siden etableringen af det indre marked været et kendt fænomen i EU, typisk i forhold til letomsættelige varer, fx mobiltelefoner og computerudstyr. Momskarruselsvindel med CO<sub>2</sub>-kvoter adskiller sig fra svindel med øvrige varer ved, at CO<sub>2</sub>-kvoter kun findes elektronisk i nationale kvoteregistre, hvor handlen både kan foregå inden for samme kvoteregister og mellem kvoteregistre. Det er desuden særligt komplekst at afdække mistænkelige kæder af kvotehandler og oplære, hvem der står bag svindlen, fordi virksomheder og personer fra hele verden kan oprette konti og handle i et hvilket som helst lands kvoteregister.

19. Momskarruselsvindel gennemføres ved, at en virksomhed køber varer momsfrit i udlandet og sælger varen videre til en anden virksomhed i samme land. Den sælgende virksomhed opkræver moms ved videresalget, men indbetaler ikke momsen til skattemyndighederne. I stedet overfører virksomheden pengene til en bank i et andet land, fx uden for EU, hvor det ikke umiddelbart er muligt at beslaglægge midlerne. Ved at sende varerne rundt mellem virksomhederne i de enkelte EU-lande vil gevinsten kunne genereres flere gange og medføre betydelige tab for de enkelte landes statskasser. Skattemyndighedernes indsats over for momskarruselsvindel i EU vanskeliggøres af, at der er tale om økonomisk kriminalitet på tværs af grænser, hvor der er begrænset adgang til oplysninger om handlen og momsbeta-linger mellem EU-lande. Principperne bag momskarruselsvindlen fremgår af boks 2.

#### BOKS 2. PRINCIPPER BAG MOMSKARRUSELSVINDEL

Momskarruselsvindel forudsætter, at der er mindst 3 virksomheder involveret, som er bosiddende i mindst 2 EU-medlemslande. Virksomhederne behøver dog ikke at være aktive.

Virksomhed A (i fx Danmark) køber en større mængde CO<sub>2</sub>-kvoter, som sælges til virksomhed B i et andet EU-land. Der opkræves ikke moms af handlen, fordi handlen foregår over grænsen. Virksomhed B sælger nu kvoterne videre til virksomhed C i sit eget EU-land og opkræver moms ved videresalget. Efter virksomhed B har modtaget momsen fra virksomhed C, undlader virksomhed B at afregne momsen med skattemyndighederne. Nu sælger virksomhed C kvoterne videre til virksomhed A, hvorefter virksomhed C modtager refusion fra staten for den moms, som virksomheden har betalt til virksomhed B i forbindelse med handlen.

Staten har nu refunderet den afregnede moms til virksomhed C uden at få indbetalt moms fra virksomhed B. Herefter går virksomhed B konkurs. På dette tidspunkt ejer virksomhed A kvoterne, der igen kan indgå i karrusellen.

20. Det er almindeligt, at personer eller virksomheder, der deltager i momskarruselsvindel, forsøger at skjule sig bag stråmænd og fiktive navne- eller adresseoplysninger, og at virksomhederne går konkurs, inden skattemyndighederne når at opkræve moms. Risikoen for, at skattemyndighederne først opdager igangværende momskarruselsvindel, når det er for sent, og momspengene og personerne bag virksomhederne er forsvundet, er derfor stor.

21. Muligheden for at gennemføre momskarruselsvindel afhænger af momsreglerne, mens krav til dokumentation for identitetsoplysninger fra de personer og virksomheder, der ønsker at oprette personkonti i Kvoteregisteret, har indflydelse på, hvor attraktivt det er at gennemføre momskarruselsvindel. I det omfang alle og enhver kan oprette sig i registeret under falske identiteter, er det alt andet lige sværere for skattemyndighederne at identificere momskarruselhandler og for politiet at opklare, hvem der kan drages til ansvar. Risikoen for at tiltrække virksomheder og personer, der har til hensigt at gennemføre momskarruselsvindel, må derfor formodes at være størst i de registre, hvor der er færrest krav til dokumentation.

I Danmark er det SKATs ansvar at opkræve moms og gennemføre risikobaseret kontrol med henblik på at afdække momskarruselsvindel mod den danske statskasse. Energistyrelsens administration af Kvoteregisteret, herunder registrering af kontohavernes ejerskab, har dog betydning for, hvor attraktivt det er at gennemføre momskarruselsvindel, idet det vanskeliggør muligheden for at opklare, hvem der står bag svindlen, hvis en konto er oprettet på baggrund af falske oplysninger.

## B. Formål, afgrænsning og metode

### Formål

22. Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Miljøministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har sikret, at Kvoteregisteret blev administreret tilfredsstillende. Desuden er formålet at undersøge omfanget af momskarruselsvindel ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter og muligheden for at gennemføre momskarruselsvindel i dag. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Miljøministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet sikret en tilfredsstillende administration af personkonti i Kvoteregisteret?
- Har klima- og energiministeren orienteret Folketinget korrekt om problemerne med administrationen af personkonti i Kvoteregisteret?
- Hvad er omfanget af momskarruselsvindel ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i Europa, og hvad er muligheden for at gennemføre momskarruselsvindel i dag?

### Afgrænsning og metode

23. Undersøgelsen dækker perioden 1. januar 2005 - 15. november 2011.

24. Undersøgelsen omfatter Miljøstyrelsens og Energistyrelsens administration i forbindelse med oprettelse af personkonti i Kvoteregisteret, da den momskarruselsvindel, der foregik, så vidt vides udelukkende er sket via personkonti. Undersøgelsen omhandler således ikke styrelsernes administration af de såkaldte driftslederkonti.

25. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af oplysningerne til Folketinget vedrørende Kvoteregisteret, sagsgennemgang og gennemgang af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets og Energistyrelsens notater og indstillinger vedrørende folketingsspørgsmål, Rigsrevisionens brevveksling med Miljøministeriet, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Energistyrelsen og SKAT samt stikprøvegennemgang af sager tilknyttet personkonti i Kvoteregisteret.

26. Stikprøvegennemgangen omfatter dokumentation for i alt 354 personkonti, hvilket svarer til ca. 27 % af de personkonti, der er blevet oprettet i Kvoteregisteret. På baggrund af klima- og energiministerens oplysninger til Folketinget om administrationen af Kvoteregisteret er undersøgelsesperioden inddelt i 4 perioder:

- periode 1: 1. januar 2005 - medio 2007
- periode 2: medio 2007 - 16. juli 2009
- periode 3: 17. juli 2009 - 21. december 2009
- periode 4: 22. december 2009 - 15. november 2011.

I periode 1 og 4, hvor der er blevet oprettet færre end 100 personkonti, har Rigsrevisionen gennemgået samtlige konti. I periode 2 og 3 har Rigsrevisionen udvalgt den først oprettede personkonto for hver dag i perioden, hvilket indebærer, at ca. 20 % for periode 2 og ca. 23 % for periode 3 er gennemgået.

27. Derudover har Rigsrevisionen forsøgt at indhente opdaterede oplysninger om omfanget af momskarruselsvindel og opklarede sager i Europa. Rigsrevisionen har i den forbindelse rettet henvendelse til rigsrevisionerne i EU-medlemslandene og til rigsrevisionen i Norge og bedt dem oplyse omfanget af momskarruselsvindel, herunder antallet af sager og konti, der vedrører det danske kvoteregister.

I alt 10 lande har bidraget med oplysninger om momskarruselsvindel. Derudover har 6 lande oplyst, at de ikke kunne svare, fordi oplysningerne var fortrolige, eller fordi sagerne stadig efterforskes, mens 11 lande ikke har besvaret vores henvendelse.

Rigsrevisionen har desuden forsøgt at opgøre, i hvilket omfang momskarruselsvindlen i andre EU-lande relaterer sig til det danske kvoteregister. Rigsrevisionen har dog ikke i den forbindelse undersøgt de eventuelle erstatningsretlige aspekter over for andre EU-lande som følge af Energistyrelsens administration af Kvoteregisteret.

28. Beretningen har i udkast været forelagt Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Miljøministeriet og Skatteministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

29. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

### III. Administrationen af personkonti i Kvoteregisteret

Miljøministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har ikke sikret en tilfredsstillende administration af Kvoteregisteret. Hverken Miljøstyrelsens eller Energistyrelsens retningslinjer levede op til EU-forordningens krav om dokumentation for identitetsoplysninger, fx i form af kopi af pas, og styrelserne indhentede kun undtagelsesvist paskopier i perioden januar 2005 - juli 2009. Energistyrelsen blev i juli 2009 gjort opmærksom på, at styrelsen burde stramme dokumentationskravene, men begyndte først at indhente dokumentation på eksisterende konti i december 2009. Alle ca. 700 konti i registeret stod dermed åbne for handler, mens momskarruselsvindlen var på sit højeste.

30. Rigsrevisionens undersøgelse af administrationen af personkonti i Kvoteregisteret har vist følgende:

- Miljøstyrelsens og Energistyrelsens retningslinjer levede i perioden 1. januar 2005 - 21. december 2009 ikke op til EU-forordningens dokumentationskrav. Miljøstyrelsen stillede kun krav om dokumentation i form af kopi af pas for udenlandske statsborgere, og Energistyrelsen stillede slet ikke krav om pasdokumentation i retningslinjerne før december 2009.
- I juli 2009 blev Energistyrelsen af EU gjort opmærksom på, at styrelsens praksis ikke var i overensstemmelse med EU-forordningen. Styrelsen tilføjede umiddelbart derefter i Kvoteregisterets formular krav om kopi af pas ved oprettelse af personkonti, og styrelsens retningslinjer har siden december 2009 efterlevet EU-forordningens krav.
- Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Miljøstyrelsen i perioden januar 2005 - medio 2007 indhentede kopi af pas i 6 % af tilfældene, mens Miljøstyrelsen og Energistyrelsen i perioden medio 2007 - medio 2009 slet ikke indhentede dokumentation. I perioden 17. juli - 21. december 2009 krævede Energistyrelsen kopi af pas i ca. 80 % af tilfældene, mens styrelsen for alle oprettede konti i perioden 22. december 2009 - 15. november 2011 krævede den nødvendige dokumentation.
- Energistyrelsen begyndte først at opkræve dokumentation for de ca. 700 eksisterende konti i december 2009, selv om styrelsen allerede i juli 2009 var blevet gjort opmærksom på, at styrelsens praksis ikke var i overensstemmelse med EU-forordningens krav om dokumentation. Dermed var det muligt for eventuelle momssvindlere i Kvoteregisteret, der stort set ikke havde dokumenteret sig, at fortsætte endnu ½ år med at begå momskarruselsvindel. Energistyrelsen har siden 22. december 2009 indhentet supplerende dokumentation og lukket de konti, der ikke levede op til de skærpede dokumentationskrav.



- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at problemets fulde omfang først stod klart for Energistyrelsen i december 2009, og at der ikke var det fornødne fokus på, at der var særlige problemer i det danske kvoteregister. Rigsrevisionens undersøgelse af sagen har tilsvarende vist, at der indtil december 2009 ikke var det fornødne fokus på problemerne i det danske kvoteregister og sammenhængen med moms-karrusel-vindlen.

## A. Miljøstyrelsens og Energistyrelsens efterlevelse af EU-forordningen

### Efterlevelsen af dokumentationskravene

31. Rigsrevisionen har for det første undersøgt, om Miljøstyrelsens og Energistyrelsens retningslinjer for oprettelse af personkonti i Kvoteregisteret er i overensstemmelse med kravene i den gældende EU-forordning. For det andet har Rigsrevisionen undersøgt, om Energistyrelsen har efterlevet EU-forordningens krav til it-sikkerhed. Endelig har Rigsrevisionen via en stikprøve af personkonti i Kvoteregisteret undersøgt, om Miljøstyrelsen og Energistyrelsen i praksis har efterlevet EU-forordningens krav til identifikation.

### *De danske retningslinjer ved oprettelse af personkonti*

32. Tabel 1 viser kravene i EU-forordningen og de danske retningslinjer i perioden 1. januar 2005 - 15. november 2011. De sorte kryds i tabellen viser, om kravet fremgår af den gældende EU-forordning, og de røde kryds viser, om de pågældende krav også er indeholdt i de danske retningslinjer.

**Tabel 1. Krav til oplysninger og dokumentation i henholdsvis EU-forordningen og de danske retningslinjer ved oprettelse af personkonti i Kvoteregisteret i perioden 1. januar 2005 - 15. november 2011**

	Stamoplysninger (kontohaver og bemyndigede repræsentanter)	Dokumentation for identitet (kontohaver og bemyndigede repræsentanter)	Momsnummer, hvis registreret i EU (kontohaver)	Adresse-dokumentation	Bank-erklæring	Lever de danske retningslinjer op til dokumentationskravene i EU-forordningen?
1. januar 2005 - 31. december 2007	X X	X				Nej, Miljøstyrelsen stiller ikke krav om kopi af pas for danske statsborgere og den ene af de 2 bemyndigede repræsentanter.
1. januar 2008 - 16. juli 2009	X X	X				Nej, Energistyrelsen stiller ikke krav om dokumentation for identitet.
17. juli 2009 - 21. december 2009	X X	X				Nej, men af Kvoteregisterets formular ved oprettelse af personkonti fremgik det, at kontohaver og de 2 bemyndigede repræsentanter skulle oplyse eventuelt momsnummer og indsende kopi af pas.
22. december 2009 - 7. juni 2010	X X	X X	X	X (for virksomheder)		Ja, de danske retningslinjer er skrapere end EU's minimumskrav.
8. juni 2010 - 14. oktober 2010	X X	X X	X	X (for kontohaver og de 2 bemyndigede repræsentanter)		Ja, de danske retningslinjer er skrapere end EU's minimumskrav.
15. oktober 2010 - 15. november 2011	X X	X X	Krav om momsregistrering i Danmark.	X X Derudover krav om dansk bopæl for de 2 bemyndigede repræsentanter.	X X	Ja, de danske retningslinjer er skrapere end EU's minimumskrav.

X: Krav til oplysninger og dokumentation i EU-forordningerne.

X: Krav til oplysninger og dokumentation i de danske retningslinjer.

Det fremgår af tabel 1, at de danske retningslinjer i perioden 1. januar 2005 - 16. juli 2009 ikke levede op til EU-forordningens dokumentationskrav. I perioden 1. januar 2005 - 31. december 2007 blev der ikke stillet krav om kopi af pas for danske statsborgere og den ene af de 2 bemyndigede repræsentanter, og i perioden 1. januar 2008 - 16. juli 2009 blev der slet ikke stillet krav om dokumentation af identitetsoplysninger. I perioden 17. juli - 21. de-

cember 2009 indeholdt retningslinjerne heller ikke noget dokumentationskrav, men til gengæld fremgik det af Kvoteregisterets formular ved oprettelse af personkonti, at kontohaver og de 2 bemyndigede repræsentanter skulle oplyse eventuelt momsnummer og indsende kopi af pas. Siden den 22. december 2009 har Energistyrelsen i sine retningslinjer stillet dokumentationskrav, der er skrappere end EU's minimumskrav, idet styrelsen foruden pas e.l. kræver momsnummer og adressedokumentation og siden oktober 2010 har stillet krav om bankerklæring, momsregistrering og dansk bopæl.

33. Energistyrelsen overtog ansvaret for Kvoteregisteret fra Miljøstyrelsen den 1. januar 2008, og Energistyrelsen har over for Rigsrevisionen lagt vægt på, at styrelsen blot videreførte Miljøstyrelsens praksis. Som det fremgår ovenfor, stillede Miljøstyrelsen i perioden 1. januar 2005 - 31. december 2007 krav om kopi af pas for udenlandske statsborgere og den ene af de 2 bemyndigede repræsentanter, mens Energistyrelsens retningslinjer i perioden 1. januar 2008 - medio 2009 ikke indeholdt dokumentationskrav overhovedet. Først medio 2009 blev krav om kopi af pas skrevet ind i Kvoteregisterets formular. De nye retningslinjer, som Energistyrelsen udformede, da styrelsen overtog administrationen af Kvoteregisteret fra Miljøstyrelsen, indeholdt således færre dokumentationskrav end Miljøstyrelsens retningslinjer.

#### *Praksis ved oprettelse af personkonti*

34. Rigsrevisionen har gennemgået i alt 354 personkonti, hvilket udgør ca. 27 % af de 1.296 personkonti, der er oprettet siden 2005. Rigsrevisionen har undersøgt, om der i sagerne vedrørende de pågældende personkonti forelå den dokumentation, som var påkrævet i den EU-forordning, der var gældende på det tidspunkt, hvor de blev oprettet. Undersøgelsesperioden er opdelt i 4 perioder. Tabel 2 viser resultatet af Rigsrevisionens gennemgang.

**Tabel 2. Andel af personkonti, der lever op til dokumentationskravene i EU-forordningen i perioden 1. januar 2005 - 15. november 2011**

	Antal oprettede personkonti	Undersøgt af Rigsrevisionen	Andel, der lever op til EU's krav
1. januar 2005 - medio 2007	64 <sup>1)</sup>	100 %	6 %
Medio 2007 - 16. juli 2009	735	20 %	0 %
17. juli 2009 - 21. december 2009	460	23 %	80 %
22. december 2009 - 15. november 2011	37	100 %	100 %

<sup>1)</sup> Det er ikke muligt at se det præcise oprettelsestidspunkt for konti, som er oprettet før februar 2008, i Kvoteregisteret. For at finde frem til de konti, der med sikkerhed er åbnet før medio 2007, har Rigsrevisionen udvalgt de konti, der enten er blevet lukket, eller som har haft transaktioner før medio 2007. Der kan derfor muligvis være oprettet flere konti i perioden. Konti, der ikke med sikkerhed er oprettet før medio 2007, indgår i den efterfølgende periode.

Tabel 2 viser, at Miljøstyrelsen og Energistyrelsen i de 2 første perioder, dvs. indtil den 16. juli 2009, hvor Energistyrelsen blev gjort opmærksom på problemet, kun undtagelsesvist indhentede dokumentation. Der blev i disse 2 perioder tilsammen oprettet 799 personkonti. I de 2 sidste perioder har Energistyrelsen indhentet dokumentation for 80 % af de oprettede personkonti for perioden 17. juli 2009 - 21. december 2009 og for 100 % af de oprettede personkonti for perioden 22. december 2009 - 15. november 2011. I perioden 17. juli 2009 - 21. december 2009 blev der oprettet 460 konti, mens der i perioden 22. december 2009 - 15. november 2011 blev oprettet 37 konti.

### Efterlevelse af it-sikkerhedskravene

35. Rigsrevisionen har undersøgt, om Energistyrelsen har efterlevet EU-forordningens it-sikkerhedskrav.

36. Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen har efterlevet EU-forordningens it-sikkerhedskrav i relation til brugerne af systemet, idet både EU og FN har godkendt implementeringen af Kvoteregisteret.

37. Det fremgår af forordningen, at der også skal være tilstrækkelig it-sikkerhed internt. Af forordningens artikel 68, stk. 3, fremgår det således, at registeradministratoren skal sørge for, at registeret indeholder robuste systemer og procedurer til databeskyttelse. Sikkerhedskravet vedrører adgangen til systemet og gælder både internt i Energistyrelsen og for underleverandørernes adgang til systemet.

38. Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen i forbindelse med styringen af underleverandører ikke har haft fornødent fokus på den interne it-sikkerhed, og at styrelsen ikke har efterlevet EU-forordningens krav til den interne it-sikkerhed. Styrelsen har således ikke løbende fulgt op på, om adgangen alene blev brugt i overensstemmelse med de fastlagte procedurer, eller om de 2 underleverandører til Kvoteregisteret eventuelt misbrugte deres brugeradgange.

39. Energistyrelsen har som led i Rigsrevisionens undersøgelse foretaget en stikprøvekontrol af, hvilke personer der via underleverandørerne har haft adgang til registeret. Gennemgangen giver ikke anledning til mistanke om uautoriseret anvendelse af brugeradgangene.

40. EU's kvoteregistersystem, herunder også det danske kvoteregister, har ad flere omgange været udsat for phishingangreb, hvor udefrakommende har forsøgt at tilegne sig brugernavne og passwords fra kontohaverne. Første gang var i januar 2010, hvorefter FN valgte at lukke for handlen globalt. I marts 2010 blev det danske kvoteregister angrebet igen, og i april 2010 indførte Energistyrelsen logning af IP-adresser for at forbedre mulighederne for efterforskning af eventuel kriminalitet i forbindelse med transaktioner i registeret. I januar 2011 blev en række europæiske kvoteregistre igen ramt af phishingangreb mod kontohavere, hvor det lykkedes at stjæle kvoter, og EU lukkede igen for handlen.

EU og de europæiske kvoteregistre blev herefter enige om en række minimumskrav, som hvert register skulle efterleve, før de kunne åbne registeret igen. Det danske kvoteregister strammede sikkerhedsproceduren, hvorefter registeret blev godkendt af EU og genåbnet i april 2011.

Energistyrelsen har oplyst, at det hverken er lykkedes at stjæle identitetsoplysninger eller kvoter fra brugere i det danske kvoteregister.

**Phishingangreb** retter sig direkte mod it-systemets brugere i modsætning til hackerangreb, der retter sig mod systemets software eller serveren.

## B. Energistyrelsens initiativer for at forbedre dokumentationen

41. Rigsrevisionen har undersøgt, om Energistyrelsen har reageret hurtigt og effektivt for at forbedre dokumentationen af kontohavernes identitetsoplysninger.

42. Klima- og energiministeren har til Folketinget redegjort for, hvordan Energistyrelsen den 15. juli 2009 af en medarbejder i Europa-Kommissionen, som varetager spørgsmål vedrørende EU's centrale kvoteregister, blev gjort opmærksom på, at den danske procedure for oprettelse af personkonti var langt den simpleste i EU og tilsyneladende ikke i overensstemmelse med minimumskravene i EU-forordningen. Medarbejderen henstillede endvidere, at styrelsen strammede dokumentationskravene, og at styrelsen sørgede for at indhente dokumentation for de konti, der var oprettet før juli 2009.

43. Ifølge redegørelsen til Folketinget fra marts 2010 var baggrunden for henvendelsen fra medarbejderen i Europa-Kommissionen, at Energistyrelsen forinden havde spurgt samme medarbejder, om det – som følge af et stigende antal ansøgninger om kontooprettelser i det danske kvoteregister i 1. halvår 2009 – var muligt at lukke det danske kvoteregister for en periode.

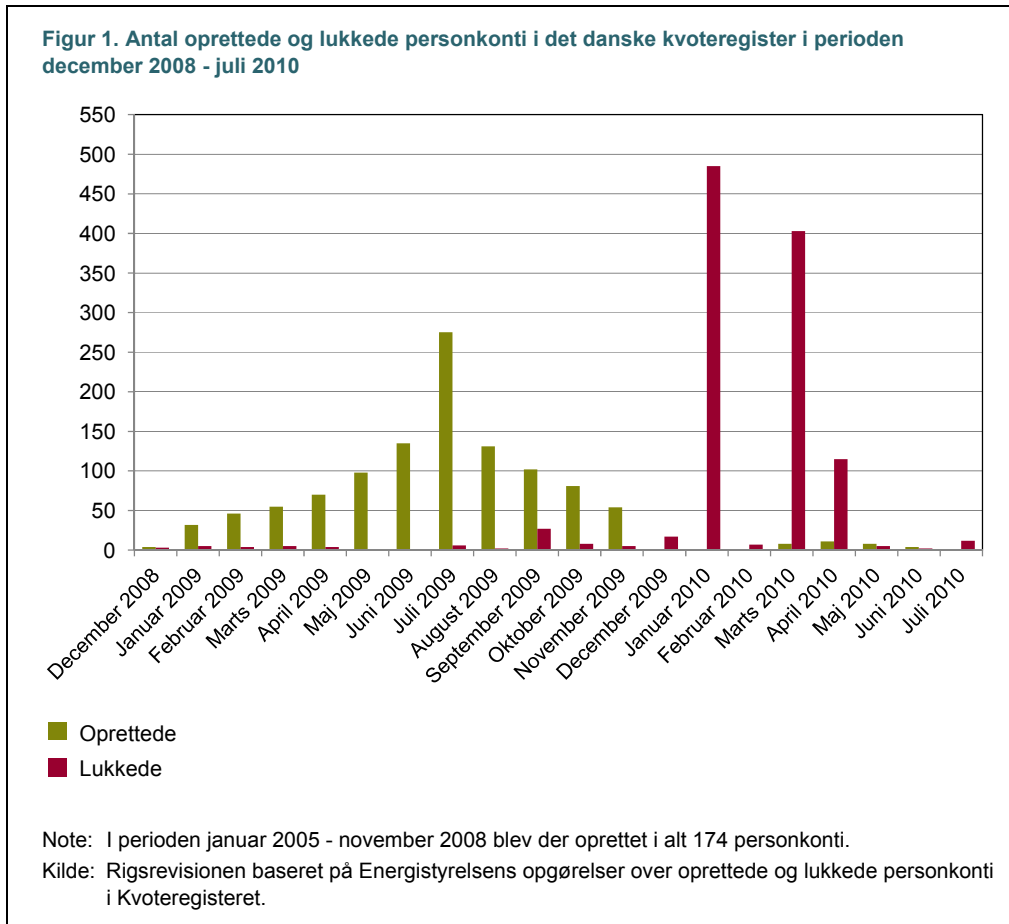
44. Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen den 17. juli 2009 indførte krav om kopi af pas og eventuelt momsnummer for kontohaveren og de 2 bemyndigede repræsentanter i registerets formular ved oprettelse af personkonti. Derefter opdaterede styrelsen retningslinjerne i december 2009.

Med hensyn til indhentning af dokumentation på eksisterende konti har klima- og energiministeren oplyst til Folketinget, at styrelsen ved en beklagelig fejl overså, at henvendelsen den 15. juli 2009 også indeholdt en opfordring til bagudrettet at indhente dokumentation for kontohaveres og de bemyndigede repræsentanters identitet, og at styrelsen først i december 2009 blev opmærksom på dette. Dermed var det muligt for eventuelle momssvindlere, der ikke havde dokumenteret sig, at fortsætte endnu ½ år med at begå momskarruselsvindel.

Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen i december 2009 bad de ca. 700 kontohavere, der havde oprettet konti før juli 2009, om at fremsende den nu påkrævede dokumentation senest den 1. februar 2010. Dermed fulgte styrelsen Kammeradvokatens råd om at give kontohavere, der ikke i første omgang havde indsendt dokumentation, en frist på 1 måned til at indsende den nu påkrævede dokumentation. Energistyrelsen blokerede eller lukkede herefter kontiene, hvis kontohaverne ikke havde indsendt den påkrævede dokumentation inden den 1. februar 2010.

45. Energistyrelsen lukkede efter den bagudrettede stramning af kravene ca. 1.000 konti, fordi de ikke havde indbetalt gebyrer eller indsendt den påkrævede dokumentation. Efter lukningen af de mange konti var der den 30. april 2010 kun ca. 30 åbne konti.

46. Udviklingen i antal oprettede og lukkede personkonti i det danske kvoteregister i perioden december 2008 - juli 2010 fremgår af figur 1.



Figur 1 viser, at antallet af oprettede konti steg støt i perioden januar-juli 2009, hvorefter det faldt igen. Figuren viser endvidere, at ca. 500 konti blev lukket i januar 2010, og at yderligere ca. 500 blev lukket i marts og april 2010.

Antallet af oprettede konti toppede i juli 2009 og faldt derefter markant, da Energistyrelsen begyndte at stille krav til dokumentation.

47. Rigsrevisionens gennemgang af de konti, der var åbne pr. 15. november 2011, viser, at 7 ud af 32 personkonti, svarende til ca. 22 %, stadig ikke levede op til dokumentationskravene i den seneste EU-forordning. 5 ud af de 7 konti var oprettet før 2008, mens 2 var oprettet i 2009. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen endnu ikke havde afsluttet sagsbehandlingen. Det skyldes, at det drejede sig om kontohavere, der også havde driftslederkonti, og at styrelsen i første omgang fokuserede på personkonti, fordi det var den kontotype, der Energistyrelsen bekendt var relateret til momskarruselvindel. Den reelle sagsbehandlingstid i forbindelse med eventuel lukning af konti, hvor kontohaveren ikke havde indsendt dokumentation, nærmer sig dermed 2 år.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har efterfølgende oplyst, at der ultimo november 2011 kun var én konto, som endnu var under sagsbehandling.

### C. Klima-, Energi- og Bygningsministeriets initiativer i relation til Kvoteregisteret på baggrund af Energistyrelsens orientering

48. Tabel 3 viser tidspunktet for og indholdet af Energistyrelsens orientering af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet om problemerne med Kvoteregisteret og ministeriets initiativer i relation til registeret.

**Tabel 3. Energistyrelsens orientering af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og ministeriets initiativer vedrørende Kvoteregisteret**

	Energistyrelsens orientering af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	Klima-, Energi- og Bygningsministeriets initiativer
24. august 2009	Energistyrelsen oplyser, at der er konstateret momskaruselsvindel med CO <sub>2</sub> -kvoter i EU, og at Danmark p.t. tilsyneladende er mål for momssvindlerne. Af et notat fra SKAT fremgår det bl.a., at der ikke tidligere har været krav om dokumentation i Kvoteregisteret, men at Energistyrelsen indførte krav om pas efter et møde med SKAT, og at det på grund af manglende dokumentation var svært at identificere momskaruselsvindel.	
1. december 2009	Energistyrelsen oplyser, at EU-forordningen ikke blev efterlevet i perioden 2007-2009, men at Energistyrelsen nu følger EU-forordningen.	
1. december 2009		Klima-, Energi- og Bygningsministeriet udbeder sig oplysninger fra Energistyrelsen om administrationen af Kvoteregisteret. Derudover beder Klima-, Energi- og Bygningsministeriet om Energistyrelsens bemærkninger til ansvarsfordelingen mellem Energistyrelsen og SKAT i forbindelse med kontrol af identitetsoplysninger.
4. december 2009	Energistyrelsen bekræfter SKATs oplysninger om ansvarsfordelingen og orienterer om samarbejdet med SKAT vedrørende kontrol af dokumentationen.	
15. december 2009	Energistyrelsen oplyser, at styrelsen overså EU's opfordring til at kræve dokumentation på konti oprettet før juli 2009.	
23. december 2009	Energistyrelsen oplyser, at der ikke blev opkrævet dokumentation i perioden medio 2007 – medio 2009 som følge af en beslutning i Miljøstyrelsen i 2007 om at forenkle procedureerne.	
23. december 2009		Klima-, Energi- og Bygningsministeriet beder Energistyrelsen om en redegørelse om Kvoteregisteret.
18. marts 2010	Energistyrelsen sender første redegørelse til Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, hvori styrelsen redegør for problemerne med den manglende dokumentation, herunder Miljøstyrelsens beslutning om en administrativ forenkling, den manglende efterlevelse af dokumentationskravet i perioden medio 2007 - medio 2009, henvendelsen i juli 2009 fra EU og styrelsens indhentning af dokumentation fra december 2009.	

	Energistyrelsens orientering af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	Klima-, Energi- og Bygningsministeriets initiativer
November 2010		Klima-, Energi- og Bygningsministeriet anmoder Kammeradvokaten om at redegøre for erstatningsretlige aspekter over for EU-lande, der måtte have lidt tab som følge af driften af det danske kvoteregister. Kammeradvokaten vurderer den 20. december 2010, at det på det foreliggende grundlag er tvivlsomt, om moms-karuselvindlen er en adækvat følge af Energistyrelsens administration af Kvoteregisteret. Samtidig oplyser Kammeradvokaten, at en vurdering af, om der foreligger et erstatningsansvar, kræver en nærmere undersøgelse af de enkelte landes forhold.
3. januar 2011	Energistyrelsen sender anden redegørelse om Kvoteregisteret til Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, hvori styrelsen bl.a. giver en status over nye krav i registeret og opkrævning af dokumentation på eksisterende konti.	
Januar 2011		Klima-, Energi- og Bygningsministeriet indfører i Energistyrelsens resultatkontrakt, at der fortsat skal være fokus på Kvoteregisteret, og at Energi-styrelsen skal levere statusnotat i juni og december 2011.
10. juni 2011	Energistyrelsen sender statusnotat, hvoraf det bl.a. fremgår, at styrelsen i december 2009, efter råd fra Kammeradvokaten, har skærpet dokumentationskravene – også bagudrettet – og at styrelsen har prioriteret at indhente dokumentation på personkonti fremfor driftslederkonti.  Det fremgår endvidere, at Energistyrelsen har forsøgt at undersøge Miljøstyrelsens beslutning om at fratage dokumentationskravet i 2007, men at det ikke har været muligt, og at det har vist sig, at "historiske konti ikke er fuldt dokumenteret, hvad angår kontohaveres identitet".	
29. juni 2011		Klima-, Energi- og Bygningsministeriet beder Energistyrelsen om at uddybe beskrivelsen af situationen omkring historisk dokumentation og om at redegøre for arbejdsdelingen mellem det danske og det nye fælles EU-register.
1. juli 2011	Energistyrelsen oplyser, at styrelsen på foranledning af Rigsrevisionens undersøgelse har gennemgået Miljøstyrelsens sager, og at gennemgangen viser, at der ikke er journaliseret tilstrækkelig dokumentation for, at EU's dokumentationskrav er blevet håndhævet systematisk.	

Tabel 3 viser, at Energistyrelsen første gang orienterede Klima-, Energi- og Bygningsministeriet om risikoen for momskaruselvindlen den 24. august 2009. Styrelsen vedlagde desuden et notat fra SKAT, hvoraf det fremgik, at der ikke forelå dokumentation for identitetsoplysninger før juli 2009, og at det derfor ikke var muligt med sikkerhed at fastslå kontohaverens identitet for konti oprettet før den 17. juli 2009. Styrelsen nævnte dernæst i en orientering til ministeriet den 1. december 2009, at styrelsen som følge af de manglende dokumentationskrav ikke havde efterlevet EU-forordningen. Endelig oplyste styrelsen i et notat af 15. december 2009, at styrelsen nu var blevet opmærksom på, at EU i juli 2009 også havde opfordret styrelsen til at opkræve kopi af pas bagudrettet fra eksisterende kontohavere.



Tabellen viser endvidere, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet gik ind i kvoteregistersagen i december 2009, hvor ministeriet bad Energistyrelsen om en redegørelse om Kvoteregisteret. Ministeriet bad desuden i december 2009 styrelsen redegøre for ansvarsdelingen mellem SKAT og styrelsen. I november 2010 anmodede ministeriet Kammeradvokaten om en vurdering af Danmarks erstatningsretlige ansvar over for andre EU-lande, der måtte have lidt tab i forbindelse med momskarruselsvindlen med relationer til det danske kvoteregister. Endelig krævede ministeriet i 2011, at styrelsen hvert halve år skulle levere statusnotater til ministeriet om administrationen af Kvoteregisteret, ligesom ministeriet bad styrelsen om at uddybe beskrivelsen af praksis for oprettelse af personkonti, mens registeret var placeret i Miljøstyrelsen.

49. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af Energistyrelsens notat fra august 2009 fik indtryk af, at der var ved at blive taget hånd om problemet via ændring af momsreglerne og samarbejdet mellem Energistyrelsen og SKAT. Ministeriet har desuden oplyst, at det fulde omfang først stod klart for Energistyrelsen i december 2009, og at der ikke var det fornødne fokus på, at der var særlige problemer i det danske kvoteregister. Rigsrevisionens undersøgelse af sagen har tilsvarende vist, at der indtil december 2009 ikke var det fornødne fokus på problemerne i det danske kvoteregister og sammenhængen med momskarruselsvindlen.

## IV. Klima- og energiministerens orientering af Folketinget

Klima- og energiministeren har siden december 2009 holdt Folketinget orienteret om problemerne med administrationen af personkonti i Kvoteregisteret og har beklaget de administrative fejl, der har fundet sted. Ministeren har givet korrekte oplysninger om Energistyrelsens administration af Kvoteregisteret fra 2008 og frem, men har flere gange måttet korrigere oplysningerne om Energistyrelsens indhentning af dokumentation. Ministeren har dog ikke oplyst Folketinget korrekt om administrationen af registeret, mens det var placeret i Miljøstyrelsen.

50. Rigsrevisionens undersøgelse af klima- og energiministerens orientering af Folketinget har vist følgende:

- Klima- og energiministeren har orienteret Folketinget om administrationen af personkonti i Kvoteregisteret ca. 60 gange i perioden december 2009 - juni 2011.
- Klima- og energiministeren har oplyst Folketinget korrekt om, at Energistyrelsen ikke opkrævede dokumentation før medio 2009, og at styrelsen først begyndte at indhente dokumentation bagudrettet for eksisterende konti i december 2009, selv om EU havde opfordret styrelsen hertil i juli 2009. Ministeren har endvidere beklaget over for Folketinget, at de administrative fejl har fundet sted.
- Klima- og energiministeren har flere gange måttet korrigere oplysningerne om, hvor langt Energistyrelsen var kommet med at forbedre dokumentationen på eksisterende personkonti.
- Klima og energiministeren har ikke givet korrekte oplysninger om Miljøstyrelsens administration af Kvoteregisteret. Det var således ikke korrekt, da ministeren oplyste, at det i perioden januar 2005 - medio 2007 var en betingelse for at oprette personkonti i det danske kvoteregister, at der forelå kopi af pas til dokumentation af ansøgerens identitet. Derudover har Klima-, Energi- og Bygningsministeriet ikke kunnet dokumentere ministerens oplysninger om, at Miljøstyrelsen medio 2007 – som led i en administrativ forenkling – besluttede at fravige dokumentationskravet.

### **A. Klima- og energiministerens oplysninger om Energistyrelsens administration**

51. Klima- og energiministeren har siden december 2009 orienteret Folketinget om svindlen med CO<sub>2</sub>-kvoter og Energistyrelsens administration af Kvoteregisteret. Orienteringen er dels sket på baggrund af § 20-spørgsmål, samrådsspørgsmål og almindelige spørgsmål, dels på ministerens eget initiativ via redegørelser fra Energistyrelsen. Ministeren har i alt orienteret Folketinget ca. 60 gange.

52. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at klima- og energiministerens oplysninger til Folketinget om Energistyrelsens administration af Kvoteregisteret er korrekte. Ministeren har således oplyst Folketinget om, at styrelsen først begyndte at opkræve dokumentation medio 2009. Desuden har ministeren oplyst, at styrelsen først begyndte at indhente dokumentation bagudrettet for eksisterende konti i december 2009, selv om EU havde opfordret styrelsen hertil allerede i juli 2009. Ministeren har desuden over for Folketinget beklaget, at de administrative fejl har fundet sted.

53. Klima- og energiministeren har dog flere gange måttet korrigere oplysningerne om, hvor langt Energistyrelsen var nået med at indhente dokumentation på konti oprettet før juli 2009 og med at lukke de konti, der ikke levede op til dokumentationskravet.

I marts 2010 oplyste ministeren således til Folketinget, at Energistyrelsen i december 2009 havde bedt alle kontohavere indsende dokumentation. Derefter oplyste ministeren i januar 2011, at styrelsen havde prioriteret at indhente dokumentation for personkonti, og at der stadig var 23 personkonti, der endnu ikke var indhentet dokumentation for, fordi de tilhørte allerede kendte virksomheder. Endelig oplyste ministeren i juni 2011, at styrelsen nu havde erfaret, at halvdelen af disse konti alligevel ikke var tilknyttet en virksomhed, som styrelsen var bekendt med. Styrelsen burde dermed også have opkrævet dokumentation for disse konti og lukket dem, der ikke levede op til de nye dokumentationskrav.

### **B. Klima- og energiministerens oplysninger om Miljøstyrelsens praksis i perioden 2005-2007**

54. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at klima- og energiministeren ikke har givet korrekte oplysninger om Miljøstyrelsens efterlevelse af EU-forordningens dokumentationskrav.

55. For det første var klima- og energiministerens oplysninger om Miljøstyrelsens efterlevelse af dokumentationskravene i perioden januar 2005 - medio 2007 ikke korrekte.

Ministeren oplyste i marts 2010 Folketinget om, at det i perioden januar 2005 - maj 2007 var en betingelse for at oprette personkonti i det danske kvoteregister, at der forelå kopi af pas som dokumentation for ansøgerens identitet. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at Miljøstyrelsen hverken i retningslinjerne eller i praksis konsekvent stillede krav om kopi af pas.

Rigsrevisionen gennemgik i maj 2011 de personkonti, der var oprettet, mens Kvoteregisteret var placeret under Miljøstyrelsen, og gennemgangen viste, at Miljøstyrelsen kun i 6 % af tilfældene havde indhentet kopi af pas i overensstemmelse med EU-forordningens dokumentationskrav.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at Energistyrelsen – foranlediget af Rigsrevisionens spørgsmål om Miljøstyrelsens praksis – i juni 2011 valgte at gennemgå alle de personkonti, som var oprettet i perioden januar 2005 - februar 2008. Gennemgangen viste, at der på 32 af de i alt 111 konti, svarende til 29 %, forelå kopi af pas. Energistyrelsen har dog oplyst, at der for hovedparten af de 32 konti kun forelå kopi af 1 pas, selv om der var krav om kopi af pas for begge bemyndigede repræsentanter. Energistyrelsens gennemgang viste dermed, at der kun var ganske få konti, der levede op til EU-forordningens dokumentationskrav.

Ministeren oplyste efterfølgende i juni 2011 til Folketinget, at Energistyrelsen havde foretaget en gennemgang af dokumentationen på konti oprettet før medio 2007, som viste, at der ikke var journaliseret tilstrækkelig dokumentation for, at EU's dokumentationskrav var blevet håndhævet systematisk.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har til Rigsrevisionen oplyst, at redegørelsen til Folketinget fra juni 2011 indeholdt en overordnet formulering i beskrivelsen af resultatet af sagsgennemgangen i juni 2011, fordi Energistyrelsen – efter at have afgivet upræcise oplysninger til Folketinget i marts 2010 – ikke ønskede igen at afgive oplysninger, som styrelsen mente var fyldestgørende, men som senere kunne vise sig ikke at være det.

Desuden har ministeriet oplyst, at styrelsen ikke tidligere efterprøvede oplysningerne, fordi styrelsen fokuserede på at rette op på administrationen af Kvoteregisteret. Ministeriet har dog over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at styrelsen på et tidligere tidspunkt burde have gennemgået de historiske sager fra Miljøstyrelsens tid.

56. For det andet har Klima-, Energi- og Bygningsministeriet ikke kunnet dokumentere klima- og energiministerens oplysninger om, at Miljøstyrelsen – som led i en administrativ forenkling – medio 2007 ændrede praksis, så Miljøstyrelsen ved oprettelse af personkonti kun lagde de identitetsoplysninger til grund, som blev fremsendt af ansøgeren, medmindre ansøgningen gav anledning til andet. Ministeren oplyste desuden, at den administrationspraksis, der blev anvendt i Miljøstyrelsen i relation til kontooprettelser, blev videreført uændret i Energistyrelsen.

Rigsrevisionen bad som led i denne undersøgelse både Miljøstyrelsen og Energistyrelsen redegøre for grundlaget for beslutningen om at indføre den nye praksis, hvorefter klima- og energiministeren i juni 2011 oplyste til Folketinget, at det ikke havde været muligt at komme beslutningsgrundlaget for den administrative forenkling medio 2007 nærmere. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har således ikke kunnet dokumentere ministerens oplysninger om, at Miljøstyrelsen medio 2007 – som led i en administrativ forenkling – besluttede at fravige dokumentationskravet.

## V. Omfanget af og muligheden for at begå momskarruselsvindel

SKAT har identificeret et momstab på 1,4 mio. kr. for den danske stat, men Rigsrevisionen vurderer, at der er risiko for, at omfanget af momskarruselsvindel mod den danske stat reelt er større. Der er desuden mistanke om momskarruselsvindel mod andre EU-landes statskasser via det danske kvoteregister for mindst 1,4 mia. kr. Det er imidlertid ikke muligt at opgøre den samlede momskarruselsvindel i forbindelse med CO<sub>2</sub>-kvotehandel i Europa, da opklaringsarbejdet endnu ikke er afsluttet, og oplysningerne i visse lande er fortrolige. Med indførelsen af omvendt betalingspligt ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i april 2010 blev risikoen for momskarruselsvindel mod den danske statskasse stærkt begrænset.

57. Rigsrevisionens undersøgelse af omfanget af og muligheden for at begå momskarruselsvindel har vist følgende:

- SKAT har identificeret momstab på 1,4 mio. kr. for den danske statskasse ved at undersøge handelsmønstre på konti, som ifølge SKATs vurdering havde relationer til Danmark. I betragtning af mulighederne for – særligt i det danske kvoteregister – at oprette konti under falske identitetsoplysninger vurderer Rigsrevisionen, at det ikke er sikkert, at SKAT har identificeret alle konti med danske relationer, hvor der var risiko for momskarruselsvindel mod den danske stat.
- SKAT har kun i begrænset omfang haft adgang til oplysninger om handler foretaget i udenlandske registre. Dette indebærer, at det ikke kan udelukkes, at der desuden er foregået momskarruselsvindel mod den danske stat via udenlandske registre, og at omfanget af momskarruselsvindel mod den danske stat reelt er større.
- Det er ikke muligt at opgøre den samlede momskarruselsvindel med CO<sub>2</sub>-kvoter i EU, dels fordi oplysningerne i nogle lande er underlagt fortrolighed, dels fordi efterforskningen ikke er afsluttet. Europol skønnede i december 2009, mens momskarruselsvindlen var på sit højeste, at der var blevet momssvindlet for 38 mia. kr. Grundlaget for dette skøn er imidlertid usikkert.
- SKATs opgørelse over omfanget af momskarruselsvindel mod 14 EU-landes statskasser via det danske kvoteregister viser, at der indtil november 2010 var mistanke om momskarruselsvindel for mindst 1,4 mia. kr. Rigsrevisionens undersøgelse har tillige vist, at 4 landes mistænkte momskarruselsvindelsager alle involverer konti, som er oprettet i det danske kvoteregister.

- Ca. 45 % af de personkonti, der blev oprettet i 2009, blev oprettet i det danske kvoteregister, og ca. 40 % af handlerne med CO<sub>2</sub>-kvoter i Europa foregik i sommeren 2009 via det danske kvoteregister. Ifølge SKAT kan det hænge sammen med, at eventuelle moms-svindlere har haft kendskab til eller erfaring med de mangelfulde krav i det danske kvoteregister.
- SKAT indstillede i august 2009 til Skatteministeriet, at momsreglerne blev ændret, så muligheden for momskarruselvindelse blev fjernet. Reglerne om omvendt betalingspligt ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter trådte derefter i kraft i april 2010, efter at EU havde ændret momsreglerne. Muligheden for at gennemføre momskarruselvindelse mod den danske statskasse er dermed stærkt begrænset.

## A. Omfanget af momskarruselvindelse med CO<sub>2</sub>-kvoter

58. Rigsrevisionen har undersøgt SKATs identifikation af momskarruselvindelse mod den danske stat og forsøgt at indhente oplysninger om det samlede omfang af momskarruselvindelse i EU. Derudover har Rigsrevisionen forsøgt at opgøre omfanget af den momskarruselvindelse i andre EU-lande, der har tilknytning til det danske kvoteregister.

### SKATs identifikation af momskarruselvindelse mod den danske stat

59. SKAT har identificeret momskarruselvindelse ved at undersøge handelsmønstret på de konti i det danske kvoteregister, som ifølge SKATs vurdering havde en dansk relation, og som derfor udgjorde en potentiel risiko for den danske statskasse.

Momskarruselvindelse mod den danske stat forudsætter, at svindlerne har et dansk momsnummer. Da kontohavere ikke før juli 2009 (og for eksisterende konti ikke før december 2009) skulle oplyse momsnumre, når de oprettede konti i Kvoteregisteret, måtte SKAT på baggrund af de sparsomme og tvivlsomme oplysninger i Kvoteregisteret forsøge at opspore, om kontohaveren var tilknyttet et dansk momsnummer. SKAT har oplyst, at SKAT umiddelbart kunne finde momsnumre på de kontohavere, der havde oplyst et korrekt virksomhedsnavn til Kvoteregisteret, og at SKAT for de øvrige forsøgte at identificere momsnumrene på basis af de navne, adresser og telefonnumre, som de pågældende kontohavere havde oplyst til Kvoteregisteret. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der – i betragtning af mulighederne for at oprette konti under falske identiteter – er risiko for, at SKAT ikke har af-dækket alle konti i det danske kvoteregister, der reelt var tilknyttet et dansk momsnummer.

Dertil kommer, at det har været vanskeligt for SKAT at opspore og analysere danske virksomheder og personer, der havde oprettet konti i andre EU-lande, fordi SKAT ikke havde adgang til udenlandske kvoteregistre. SKAT har dog oplyst, at det via EU's centrale registre lykkedes at identificere 18 konti med danske relationer i udenlandske registre. Da det må formodes, at kontohavere, der havde til hensigt at svindle, forsøgte at sløre deres nationale tilhørsforhold, er det imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at der er risiko for, at SKAT ikke har opdaget alle kontohavere i udenlandske registre med danske momsnumre.

60. SKAT identificerede 2 sager med en tabsrisiko på 3,8 mio. kr. for den danske statskasse i august 2009. Handlerne var gennemført af engelske aktører, der havde oprettet danske virksomheder med danske momsnumre. SKAT har oplyst, at aktørerne var kendt fra SKATs øvrige kontrolvirksomhed.

61. Den ene sag blev forhindret via en hurtig indefrysning af momsbeløbet, mens der i den anden sag er konstateret et tab på omkring 1,4 mio. kr. Sidstnævnte sag har SKAT over- sendt til politiet til videre efterforskning.

Sagen vedrørte i alt 13 personkonti, der omfatter 9 konti fra det danske kvoteregister og 4 konti fra udenlandske kvoteregistre. En gennemgang af de 9 konti, som var oprettet i august 2009, og som nu er lukket, viser, at der manglede dokumentation for 4 af de 9 kontohaveres identitetsoplysninger, selv om Energistyrelsen siden juli 2009 havde stillet krav om dokumentation. Dette eksempel viser, at der ikke kun blev svindlet fra konti uden dokumentation, og at momskarruselsvindlen dermed både kan vedrøre konti med og uden dokumentation.

### Momskarruselsvindlen i hele EU

62. Rigsrevisionen henvendte sig i september 2011 til rigsrevisionerne i alle EU-landene og bad dem indhente oplysninger om omfanget af momskarruselsvindlen i de pågældende lande. Det er dog ikke alle lande, der har været i stand til at give et fuldstændigt svar. Det skyldes bl.a., at oplysningerne i nogle lande er underlagt fortrolighed, og at efterforskningen ikke i alle tilfælde er afsluttet.

Rigsrevisionen har således ikke været i stand til at opgøre det samlede omfang af momskarruselsvindlen med CO<sub>2</sub>-kvoter i EU.

63. Det eneste samlede skøn over momskarruselsvindlen med CO<sub>2</sub>-kvoter i EU, der er tilgængeligt, er således Europols skøn over et samlet momstab mod EU-landenes statskasser på i alt 38 mia. kr. Europols skøn er fra december 2009, mens momskarruselsvindlen var på sit højeste. SKAT har efterfølgende via Justitsministeriet bedt Europol oplyse grundlaget for skønnet, men det har ikke været muligt at få Europol til at oplyse, hvilke lande der er svindlet imod, og hvilke kvoteregistre der er handlet igennem.

### Momskarruselsvindlen i EU med relation til det danske kvoteregister

64. Flere af folketingsspørgsmålene til klima- og energiministeren vedrørte spørgsmålet om, i hvilket omfang momskarruselsvindlen i EU i særlig grad stammer fra personkonti oprettet i det danske kvoteregister. I forlængelse af et fælles samråd med klima- og energiministeren og skatteministeren i juni 2010 bad SKAT 14 lande, som SKAT tidligere havde udvekslet oplysninger med, om at oplyse omfanget af momskarruselsvindlen, der var tilknyttet det danske kvoteregister. De 14 lande omfatter Litauen, Grækenland, Frankrig, Norge, Sverige, Portugal, Luxembourg, Italien, England, Tyskland, Spanien, Holland, Belgien og Tjekkiet. 5 af de 14 lande oplyste, at der var indledt politimæssig efterforskning i nogle af sagerne, men SKAT bekendt var der på det tidspunkt ikke faldet dom i nogle af EU-landene.

11 af de 14 lande rapporterede om eventuelt tabbeløb, og samlet set var der til og med november 2010 mistanke om momskarruselsvindlen for ca. 1,4 mia. kr. via det danske kvoteregister. Tyskland og Frankrig, som SKAT havde udvekslet oplysninger om flest konti med, rapporterede dog ikke om tabsstørrelsen, hvorfor det samlede tabbeløb for de 14 lande må formodes at være højere.

For Spaniens vedkommende var det samlede tab for den spanske statskasse på 897 mio. kr. sket via det danske kvoteregister, og for de øvrige lande, der rapporterede om antal konti under mistanke, var der mistanke om tab på ca. 50 % af de konti, der var registreret i det danske kvoteregister.

Skatteministeren fremlagde den 26. november 2010 resultaterne af SKATs undersøgelse for Folketinget og anførte i den forbindelse, at de enkelte lande kan have haft tilknytning til flere konti i det danske kvoteregister, som ikke indgår i opgørelsen.

65. Rigsrevisionens egen undersøgelse via rigsrevisioner i andre EU-lande underbygger billedet af, at der foregik omfattende momskarruselsvindlen mod andre europæiske statskasser fra kontohavere i det danske kvoteregister. Blandt de 10 lande, som har kunnet besvare Rigsrevisionens spørgsmål om, hvorvidt der er mistanke om momskarruselsvindlen med relationer til det danske kvoteregister, er der således 3 lande, som har angivet, at alle deres sager havde relationer til det danske kvoteregister. Hermed har 4 EU-lande (de 3 lande og Spanien) oplyst, at alle sager om momskarruselsvindlen relaterer sig til det danske kvoteregister.

Europol er den Europæiske Unions politienhed. Europol har til formål at assistere myndighederne i medlemslandene med at forhindre international kriminalitet, særligt kriminalitet, som går på tværs af grænserne.

### Momskarruselsvindlen i Norge via det danske kvoteregister

Et af de lande, hvor staten har rejst tiltale for momskarruselsvindlen via det danske kvoteregister, er Norge. Den norske stat tiltalte 7 personer i januar 2012 for momsunddragelse på 160 mio. nkr. i forbindelse med handel med CO<sub>2</sub>-kvoter.

66. Undersøgelsen har tillige vist, at der foregik mange handler til og fra det danske kvoteregister i den periode, hvor momskarruselsvindlen i EU var på sit højeste. Således oplyste Europol i december 2009, at kvoteregistrene i Frankrig og Danmark var blandt de registre, der havde haft en særlig stor omsætning af CO<sub>2</sub>-kvoter i sommeren 2009. Dette billede bekræftes af tal fra Europa-Kommissionens centrale europæiske register, der viser, at 40 % af alle handler med CO<sub>2</sub>-kvoter i Europa i perioden maj-juli 2009 foregik via det danske kvoteregister.

67. Endelig har undersøgelsen vist, at det danske kvoteregister var blandt de registre, hvor der blev oprettet flest personkonti i 2009. Således fremgår det også af en opgørelse fra Europa-Kommissionens centrale europæiske register, at de ca. 1.000 personkonti, der blev oprettet i det danske kvoteregister i 2009, svarer til ca. 45 % af de konti, der blev oprettet i hele EU i samme tidsrum.

68. SKAT har over for Rigsrevisionen oplyst, at en medvirkende årsag til, at det danske kvoteregister havde flest personkonti i 2009, kan have været, at eventuelle momssvindlere havde et godt kendskab til eller erfaring med det danske kvoteregister.

## **B. SKATs initiativer med henblik på at reducere muligheden for momskarruselsvindel**

69. SKAT har på forskellige måder forsøgt at reducere muligheden for momskarruselsvindel. For det første har SKAT haft et intensivt samarbejde med Energistyrelsen om Kvoteregisteret. For det andet tog SKAT initiativ til at ændre momslovgivningen til omvendt betalingspligt ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter. Derudover har SKAT deltaget i 2 internationale arbejdsgrupper, der arbejder på at afsløre international svindel med CO<sub>2</sub>-kvoter og etablere en multilateral aftale om hurtig udveksling af mistænkelige kvotetransaktioner.

### **Samarbejdet med Energistyrelsen**

70. SKAT har ifølge lov om CO<sub>2</sub>-kvoter adgang til oplysninger fra Kvoteregisteret, herunder oplysninger om kvotehandler. I begyndelsen blev ordningen administreret ved at SKAT på baggrund af konkrete forespørgsler, bl.a. fra udlandet, indhentede kontroloplysninger fra Energistyrelsen til brug for kontrol af kvotehandler. På et møde i juni 2009 – efter at SKAT i maj var blevet opmærksom på, at der foregik momskarruselsvindel med CO<sub>2</sub>-kvoter – aftalte SKAT imidlertid med Energistyrelsen, at der skulle etableres direkte onlineadgang for SKAT til Kvoteregisteret. Adgangen blev etableret i september 2009.

Bortset fra Belgien var SKAT på det tidspunkt den eneste skattemyndighed, der havde adgang til Kvoteregisteret. Sidenhen er de fleste andre EU-lande fulgt efter. SKAT har selv vurderet, at SKATs muligheder for at kontrollere momskarruselsvindel med CO<sub>2</sub>-kvoter har været bedre end i mange andre EU-lande, som – især i starten – ikke havde en tilsvarende adgang til deres nationale kvoteregister. SKAT har dermed haft mulighed for at overvåge kvotehandler og kontrollere danske virksomheder, som erhverver kvoter fra udenlandske kvotehandlere.

71. Derudover samarbejdede SKAT og Energistyrelsen om at stramme dokumentationskravene ved kontooprettelse og dermed muligheden for at afdække, om virksomhederne havde gennemført momskarruselsvindel.

SKAT udarbejdede således en række forslag til, hvilke kontroltiltag Energistyrelsen kunne foretage ved tildeling af personkonti. SKAT foreslog for det første en række nye dokumentationskrav, som Energistyrelsen kunne stille til ansøgeren. Styrelsen iværksatte straks – eller så snart hjemmelen forelå – disse dokumentationskrav. For det andet foreslog SKAT, at Energistyrelsen krævede betaling fra ansøgeren før oprettelse af konti, og at styrelsen indførte logning af IP-adresser. Styrelsen imødekom også disse forslag. Endelig havde SKAT en række forslag til kontrol af ansøgerens identitetsoplysninger. Energistyrelsen imødekom ikke disse forslag, men valgte i stedet at basere sig på, at dokumenterne blev attesteret.



Dermed fulgte styrelsen Kammeradvokatens vurdering af, at EU-forordningen som udgangspunkt ikke pålægger Energistyrelsen en pligt til at foretage selvstændige undersøgelser vedrørende de oplysninger og dokumenter, som styrelsen modtager i forbindelse med kontooprettelser.

Desuden indgik SKAT og Energistyrelsen i marts 2010 en samarbejdsaftale til bekæmpelse af økonomisk kriminalitet.

#### Dispensation fra EU's momssystemdirektiv

Medlemslandene har mulighed for at søge om tilladelse fra EU til at indføre særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i EU's momssystemdirektiv, hvis formålet er at modvirke moms-vindel. En sådan godkendelse tager dog normalt 6 måneder.

#### Omvendt betalingspligt

Normalt er det sælgeren, der indbetaler momsen, mens køberen – afhængigt af sin fradragsret – kan fratrække momsen. Ved omvendt betalingspligt skal momsindbetalingen og momsfradraget foretages af samme virksomhed.

#### Ændring af momsreglerne

72. De europæiske skattemyndigheder blev for første gang i maj 2009 opmærksomme på, at der foregik momskarruselsvindel med CO<sub>2</sub>-kvoter. Særligt Frankrig og England var ramt af momskarruselsvindel hen over sommeren og valgte derfor på forskellig vis at afskaffe moms på kvotehandel uden forudgående godkendelse fra EU.

73. SKAT indstillede den 30. august 2009 til skatteministeren, at Danmark anmodede EU om at godkende en ændring af de danske momsregler for at fjerne risikoen for momskarruselsvindel i Danmark.

74. Skatteministeren fremsatte i oktober 2009 et lovforslag med henblik på at indføre omvendt betalingspligt ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter. Skatteministeriet sendte samtidig en anmodning til Europa-Kommissionen om tilladelse til at fravige bestemmelserne i EU's momssystemdirektiv. Ministeriet modtog aldrig svar på anmodningen, idet EU-landene i mellemtiden havde vedtaget et hasteforslag om ændring af momssystemdirektivet, der gav medlemslandene mulighed for at indføre omvendt betalingspligt. Bestemmelsen om omvendt betalingspligt ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter kunne således træde i kraft i Danmark den 9. april 2010.

75. Med indførelsen af omvendt betalingspligt ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i Danmark er muligheden for at gennemføre momskarruselsvindel stærkt begrænset. Det skyldes, at transaktioner mellem danske momsregistrerede virksomheder vil forløbe, uden at der løbende skal ske opkrævning og indbetaling af moms til SKAT. Der skal således kun indbetales moms til SKAT, når CO<sub>2</sub>-kvoten forbruges.

76. SKAT har oplyst, at der på nuværende tidspunkt er 8 lande i EU, der endnu ikke har indført omvendt betalingspligt. I det øjeblik alle lande i EU indfører omvendt betalingspligt, vil det ifølge SKAT ikke længere være muligt at begå momskarruselsvindel med CO<sub>2</sub>-kvoter.

Rigsrevisionen, den 7. marts 2012

Annie Nørskov

/Lene Schmidt

## Bilag 1. Ordliste

Allokeringsplan	De nationale allokeringsplaner beskriver, hvordan de enkelte medlemslande opfylder reduktionsforpligtelserne i perioden 2008-2012 i Kyoto-protokollen og EU's byrdefordelingsaftale. Af planen fremgår det bl.a., hvor mange kvoter Danmark vil fordele på sine anlæg i den givne periode.
Attestering	Skriftlig bekræftelse fra den myndighed, der udsteder dokumentation, fx en kommunes borgerservice, en ambassade, et konsulat, et domstolskontor, en uafhængig advokat i det originale dokumentets udstederland eller fra en uafhængig notar i det originale dokumentets udstederland. Attesteringen skal være foretaget senest 3 måneder før indsendelse af kontoansøgning.
Bankerklæring	Erklæring fra en bank beliggende i et EØS-land (Europæisk Økonomisk Samarbejdsområde), der bekræfter, at virksomheden har en åben bankkonto i denne bank. Erklæringen skal indeholde navn, titel og andre relevante kontaktoplysninger.
Bemyndiget repræsentant	Person, der har fuldmagt til at repræsentere en kontohaver. Ved ansøgning om en personkonto i Kvoteregisteret skal ansøgeren oplyse en primær (PAR) og en sekundær (SAR) bemyndiget repræsentant.
Byrdefordelingsaftale	EU har samlet forpligtet sig til at formindske sin udledning af CO <sub>2</sub> med 8 % i perioden 2008-2012 i forhold til niveauet i 1990. For at EU samlet kan nå sit reduktionsmål, blev der i 1998 indgået en politisk aftale om, at udledningen fastsættes individuelt for hvert land og tager hensyn til medlemslandenes nationale forhold, herunder drivhusgasudledning, reduktionsmuligheder og landets økonomiske udviklingsniveau.
CO <sub>2</sub>	Drivhusgas, der dannes ved afbrænding af organisk materiale – også kendt som kuldiioxid eller kultveilt.
CO <sub>2</sub> -kreditter	Virksomheder kan udlede mere CO <sub>2</sub> – end deres udledningstilladelse giver ret til – ved at gennemføre klimaprojekter i udlandet i henhold til Kyoto-protokollen. Projekterne kaldes Joint Implementation (JI) og Clean Development Mechanism (CDM). CO <sub>2</sub> -kreditterne findes elektronisk i Kvoteregisteret og kan købes og sælges på samme måde som CO <sub>2</sub> -kvoter.  JI-kreditter opnås ved at gennemføre projekter i industrilande, mens CDM-kreditter erhverves ved at gennemføre projekter i udviklingslande.
CO <sub>2</sub> -kvote	Elektronisk enhed med et unikt nummer, der fungerer som bevis for tilladelse til at udlede 1 ton CO <sub>2</sub> .
CO <sub>2</sub> -reduktionsforpligtelser	Kyoto-protokollen fastsætter bindende reduktionsmål for industrilandene i perioden 2008-2012 set i forhold til 1990. Danmark har under Kyoto-protokollen forpligtet sig til at reducere de nationale udledninger af drivhusgasser med 21 % i perioden 2008-2012 i forhold til niveauet i 1990, jf. byrdefordelingsaftalen.
Direktiv	Et direktiv er bindende for ethvert EU-land, som det rettes til. Det overlades dog til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen, fx om det skal gennemføres ved lov eller bekendtgørelse.
Driftsleder	En ejer af ét eller flere anlæg eller virksomheder, som er omfattet af kvoteordningen. Alle virksomheder, der er omfattet af kvoteordningen, skal have en driftslederkonto i Kvoteregisteret.
Driftslederkonti	Tildeles kvotebelagte anlæg eller virksomheder, som skal bruge kontoen til at overholde reduktionsforpligtelserne i henhold til kvoteloven. Kvoterne skal returneres til Kvoteregisteret i takt med udledningen af CO <sub>2</sub> fra de pågældende anlæg eller virksomheder.
Drivhusgasser	En drivhusgas er en luftart, der er med til at forstærke drivhuseffekten og derigennem forandre jordens klima. Kyoto-protokollen vedrører emission af 6 drivhusgasser, herunder CO <sub>2</sub> , der primært stammer fra afbrænding af fossile brændstoffer.

EU's kvotehandelssystem	Er det største af slagsen og dækker omkring 11.000 virksomheder i EU's medlemslande. Hvert medlemsland tildeler virksomhederne et antal kvoter, der samlet set ligger under deres historiske udledning. Hensigten med handelssystemet er at fremme en omkostningseffektiv CO <sub>2</sub> -reduktion for EU set under ét.
EU's kvoteregistersystem	Lande, der har ratificeret Kyoto-protokollen, skal oprette et kvoteregister. Handlerne mellem de enkelte kvoteregistre kontrolleres automatisk af EU for at sikre, at de er i overensstemmelse med reglerne.
Europol	Den Europæiske Unions politienhed, som har til formål at assistere myndighederne i medlemslandene for at forhindre international kriminalitet.
FN's kvoteregistersystem	Lande, der har ratificeret Kyoto-protokollen, har for perioden 2008-2012 modtaget et antal udledningstilladelser (kvoter). Da Kyoto-protokollen giver mulighed for at købe og sælge kvoter, er hvert land forpligtet til at oprette et kvoteregister, der kan holde regnskab med hvert lands beholdning. Alle transaktioner mellem de nationale registre kontrolleres automatisk af FN for at sikre, at de er i overensstemmelse med regler vedtaget i henhold til Kyoto-protokollen.
Forordning	En forordning er almenlydig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hvert EU-medlemsland.
IP-adresser (Internet Protokol-adresse)	Et unikt nummer, som netværksenheder (fx computere) bruger til at kommunikere med hinanden. Den aktivitet, der er tilknyttet en IP-adresse, kan registreres (logges) og bl.a. anvendes i efterforskningen af momskarruselsvindel, hackerangreb og phishing-angreb.
It-sikkerhedskrav	Standarder og forholdsregler, som skal sikre it-systemers daglige drift, herunder at systemet er beskyttet mod uautoriseret indtrængen i og brug af systemet. EU's registerforordning stiller bl.a. krav herom til kvoteregistrene.
Kvotebørs	Auktionssted, hvor kvoter og kreditter handles. Kvotebørser findes på nettet og drives af privatpersoner.
Kvotedirektivet	EU-direktiv, der regulerer reduktionen af udledningen af drivhusgasser i EU og dermed opfyldelsen af EU's klimaforpligtelser i forhold til Kyoto-protokollen.
Kvotehandel	Kommerciel handel med tilladelser til udledning af CO <sub>2</sub> (CO <sub>2</sub> -kvoter). En virksomhed, der ikke bruger alle sine kvoter, kan sælge de overskydende kvoter på CO <sub>2</sub> -markedet. En virksomhed, der har behov for at bruge mere energi og derved udlede mere CO <sub>2</sub> , end den har kvoter til, kan købe de manglende kvoter på CO <sub>2</sub> -markedet. Handlen finder sted elektronisk mellem konti i ét eller flere landes kvoteregistre.
Kvoteordning	Kvoteordningen er indført for at kunne indfri EU's forpligtelse om at reducere udslip i overensstemmelse med Kyoto-protokollen. Formålet med ordningen er at begrænse udledningen af CO <sub>2</sub> så omkostningseffektivt som muligt og med størst mulig fleksibilitet for de virksomheder, der deltager. Ordningen omfatter alle 27 medlemslande i EU og tæller mere end 11.000 virksomheder, heraf ca. 375 danske virksomheder.
Kvoteregister	Elektronisk register til opbevaring af CO <sub>2</sub> -kvoter. Kvoteregisteret fører regnskab med ændringer i beholdningen af virksomhedskvoter og registrerer ændringer i privatpersoners kvotebeholdninger.
Kyoto-protokollen	International aftale om at nedbringe anvendelsen af drivhusgasser, der blev vedtaget i Kyoto den 11. december 1997 af UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change).
Momskarruselsvindel	En særlig form for momssvindel. Svindlen muliggøres ved, at der er momsfrigtagelse for varer, som passerer EU's indre grænser, og gennemføres ved, at flere virksomheder handler med hinanden over landegrænserne inden for EU med det formål at undlade at betale moms.
Momssvindel	Momsunddragelse, som kan gennemføres på forskellig vis, fx ved urigtig momsangivelse til SKAT eller anden regnskabsmanipulation.

---

Omvendt betalingspligt	Ved omvendt betalingspligt skal momsindbetaling og momsfradraget foretages af samme virksomhed.
Onlineadgang	Elektronisk adgang til registeroplysninger mv. Onlineadgang kan have den fordel, at oplysningerne ikke modtages med forsinkelse, og at der kan udtrækkes elektroniske data til videre bearbejdning.
Personkonti	En kontotype i kvoteregistre, som kan oprettes af ikke-kvotebelagte virksomheder og personer med det formål at handle med kvoter eller kreditter.
Phishingangreb	Angreb, hvor kriminelle ved elektronisk kommunikation forsøger at få adgang til personlige oplysninger fra brugere af et system ved at misbruge en myndigheds navn, logo, hjemmesidedesign e.l. De personlige oplysninger kan fx være brugernavne, adgangskoder eller kreditkortoplysninger.
Registeradministrator	Den ansvarlige administrator af nationale kvoteregistre. I Danmark er det Energistyrelsen, der er registeradministrator.
Stamoplysninger	Person- og virksomhedsoplysninger, fx navn, adresse, telefonnummer og e-mail.
Transaktion	Overførsel af kvoter mellem konti inden for samme eller andre kvoteregistre med henblik på handel, annullering, tilbagetrækning e.l.
Udledningstilladelse	Anlæg eller virksomheder, der er omfattet af kvoteordningen, skal have en tilladelse til at udlede CO <sub>2</sub> af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. En tilladelse identificerer, hvem der er driftsleder på produktionsenheden, hvilke anlæg der er omfattet, og hvilke kilder der er til udledning af CO <sub>2</sub> .

---