

---

RIGSREVISIONEN



# Notat til Statsrevisorerne om beretning om administrationen af CO<sub>2</sub>-kvoteregisteret

Juni  
2012

---

revision  
revision  
revision

**Vedrører:**

**Statsrevisorernes beretning nr. 9/2011 om administrationen af CO<sub>2</sub>-kvoteregisteret**

**Klima-, energi- og bygningsministerens redegørelse af 1. maj 2012**

**Miljøministerens redegørelse af 14. maj 2012**

**Skatteministerens redegørelse af 16. maj 2012**

12. juni 2012

RN A503/12

1. Dette notat handler om de initiativer, som Miljøministeriet, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Skatteministeriet har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

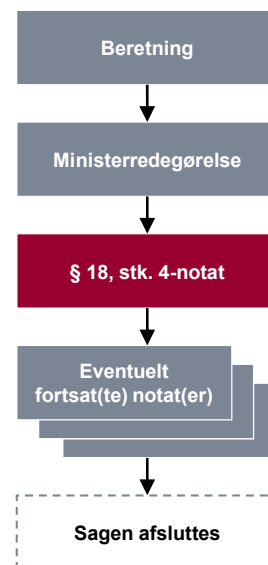
Notatet indeholder følgende konklusion:

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Skatteministeriet har løbende taget en række initiativer for at forbedre administrationen af CO<sub>2</sub>-kvoteregisteret (herefter Kvoteregisteret) og begrænse muligheden for momskarruselsvindel ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter. Det er derfor min opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Jeg bygger min konklusion på følgende:

- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har sikret, at de danske dokumentationskrav ved oprettelse af personkonti i Kvoteregisteret er skrappe end EU-forordningens dokumentationskrav, og at disse krav efterleves. Der er derfor ikke længere mulighed for at oprette personkonti i Kvoteregisteret uden samtidig at levere fyldestgørende dokumentation for identitetsoplysninger.
- Klima-, energi- og bygningsministeren har taget til efterretning, at ministeren ikke gav korrekte oplysninger til Folketinget om administrationen af Kvoteregisteret, mens registeret var placeret i Miljøstyrelsen.
- Skatteministeriets indførelse af omvendt betalingspligt for handel med CO<sub>2</sub>-kvoter har medført, at muligheden for momskarruselsvindel er stærkt begrænset.

**Sagsforløb for en større undersøgelse**



*Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)*

## I. Baggrund

2. Jeg afgav i marts 2012 en beretning om administrationen af Kvoteregisteret. Beretningen handler om Miljøministeriets og Klima-, Energi- og Bygningsministeriets administration af Kvoteregisteret og om omfanget af og muligheden for momssvindler med CO<sub>2</sub>-kvoter. Beretningen viste, at Miljøministeriets og Klima-, Energi- og Bygningsministeriets administration af Kvoteregisteret i perioden januar 2005 - december 2009 havde været utilfredsstillende, og at Energistyrelsens praksis, efter Rigsrevisionens vurdering, havde tiltrukket momssvindlere og haft betydning for omfanget af momskarruselsvindler i andre EU-lande.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de administrationen af Kvoteregisteret i Miljøministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet frem til 2009 og bemærkede, at den danske administration havde været en medvirkende årsag til omfattende momskarruselsvindler ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i Europa.

4. Dette notat indeholder min vurdering af de initiativer, som miljøministeren, klima-, energi- og bygningsministeren og skatteministeren løbende har taget for at forbedre administrationen af Kvoteregisteret og begrænse momskarruselsvindlen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Gennemgang af miljøministerens, klima-, energi- og bygningsministerens og skatteministerens redegørelser

5. Jeg finder miljøministerens, klima-, energi- og bygningsministerens og skatteministerens redegørelser tilfredsstillende, idet de forholder sig til både Statsrevisorernes bemærkninger og til beretningens konklusioner og vurderinger.

I det følgende gennemgår jeg undersøgelsens resultater, Statsrevisorernes bemærkninger og ministrenes initiativer på de 3 områder, der er behandlet i beretningen.

### Administrationen af personkonti i Kvoteregisteret

6. Beretningen viste, at Miljøministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet ikke havde sikret en tilfredsstillende administration af Kvoteregisteret. Hverken Miljøstyrelsens eller Energistyrelsens retningslinjer levede op til EU-forordningens krav om dokumentation for identitetsoplysninger, og i praksis indhentede styrelserne kun undtagelsesvist paskopier i perioden januar 2005 - juli 2009.

Mens Kvoteregisteret fra januar 2005 til december 2007 var placeret i Miljøstyrelsen, blev der ifølge styrelsens retningslinjer stillet krav om paskopier for udenlandske statsborgere og én af de bemyndigede repræsentanter, men ikke for danske statsborgere og den anden bemyndigede repræsentant. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste endvidere, at styrelsen kun havde indhentet tilstrækkelig dokumentation for ansøgerens identitetsoplysninger i 6 % af tilfældene. I januar 2008 blev Kvoteregisteret overført til Energistyrelsen, og Rigsrevisionens gennemgang af såvel retningslinjer som praksis viser, at Energistyrelsen indtil juli 2009 hverken krævede eller indhentede dokumentation for identitetsoplysninger.

Energistyrelsen blev i juli 2009 gjort opmærksom på, at styrelsen burde stramme dokumentationskravene, men begyndte først at indhente dokumentation på allerede oprettede konti i december 2009. Alle ca. 700 konti i registeret stod dermed åbne for handler, mens momskarruselsvindlen var på sit højeste.

7. Statsrevisorerne bemærkede, at administrationen i Miljøstyrelsen og Energistyrelsen ikke levede op til EU-forordningens krav til dokumentation ved oprettelse af konti i Kvoteregisteret. Desuden bemærkede Statsrevisorerne, at det i en periode på næsten 5 år havde været muligt at handle med CO<sub>2</sub>-kvoter fra det danske register via falske identiteter med momskarruselsvindlen for øje.

Statsrevisorerne kritiserede i den forbindelse skarpt, at Energistyrelsen først i december 2009 strammede kravene til identitetsoplysninger for allerede oprettede konti, idet kontohavere med falske identiteter hermed kunne fortsætte momskarruselsvindlen i yderligere ½ år.

8. Miljøministeren noterer sig Statsrevisorernes bemærkninger.

Desuden oplyser miljøministeren, at ministeren tager til efterretning, at Rigsrevisionen ikke er enig i Miljøstyrelsens vurdering om, at oplysninger om cpr-nr. for danske statsborgere og den ene af de 2 bemyndigede repræsentanter opfyldte EU-forordningens krav til dokumentation.

Jeg er opmærksom på, at Miljøstyrelsen vurderede, at deres retningslinjer opfyldte EU-forordningens krav, men jeg er fortsat af den opfattelse, at retningslinjerne i perioden ikke levede op til kravene i EU-forordningen. Desuden viste undersøgelsen, at styrelsen kun undtagelsesvist indhentede dokumentation for identitetsoplysninger.

9. Klima-, energi- og bygningsministeren finder det meget beklageligt, at administrationen har været utilfredsstillende, og oplyser, at ministerens forgænger flere gange har beklaget de administrative fejl over for Folketinget.

Ministeren oplyser desuden, at Energistyrelsen siden slutningen af 2009 har rettet op på de tidligere problemer med utilstrækkelig dokumentation for personkonti og i øvrigt haft skærpet fokus på administrationen af Kvoteregisteret.

Endvidere noterer ministeren sig med tilfredshed, at Statsrevisorerne ikke kritiserer administrationen efter december 2009. Kvoteregisterets dokumentationskrav er i dag meget strammere end EU's minimumskrav, hvilket efter ministerens opfattelse viser, at man har taget sagen alvorligt. Energistyrelsen har ligeledes indgået samarbejdsaftaler med Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet og SKAT Økokrim, ligesom styrelsen har deltaget aktivt i samarbejdet med Europa-Kommissionen og de andre medlemslande om at fastsætte bindende regler, som søger at komme de tidligere problemer til livs.

Endelig oplyser klima-, energi- og bygningsministeren, at Kvoteregisteret i fremtiden skal administreres af Erhvervsstyrelsen, som har bred erfaring med drift af registre, indberetninger, kontrol af virksomhedsoplysninger o.l.

10. Det er korrekt, at Energistyrelsens dokumentationskrav, som det også fremgik af beretningen, siden december 2009 har været skrapere end EU's minimumskrav. Beretningen viste desuden, at styrelsens praksis nu også er på plads, både for nye og allerede eksisterende konti. Jeg betragter derfor punktet som afsluttet.

#### **Klima- og energiministerens orientering af Folketinget**

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

12. Statsrevisorerne fandt det ikke tilfredsstillende, at klima- og energiministeren ikke i alle tilfælde havde givet Folketinget dækkende og korrekte oplysninger.

13. Klima-, energi- og bygningsministeren noterer sig, at Statsrevisorerne ikke finder det tilfredsstillende, at klima- og energiministeren ikke i alle tilfælde gav Folketinget dækkende og korrekte oplysninger, og ministeren tager kritikken til efterretning. Samtidig vil ministeren dog nævne, at orienteringerne til Folketinget blev givet på basis af de oplysninger, som man havde på daværende tidspunkt, og at oplysningerne efterfølgende blev præciseret over for Folketinget, i det øjeblik ministeriet blev opmærksom på, at de ikke var tilstrækkeligt klare.

14. Idet jeg henholder mig til Statsrevisorernes bemærkninger, betragter jeg hermed punktet som afsluttet.

#### **Omfanget af og muligheden for at begå momskarruselsvindel**

15. Beretningen viste, at SKAT havde identificeret et momstab på 1,4 mio. kr. mod den danske stat, men at der ifølge Rigsrevisionens vurdering var risiko for, at omfanget af momskarruselsvindel mod den danske stat reelt var større. Dette skyldtes for det første, at det ikke var sikkert, at SKAT – i betragtning af mulighederne for, særligt i det danske kvoteregister, at oprette konti under falske identitetsoplysninger – havde identificeret alle konti med danske relationer, hvor der var risiko for momskarruselsvindel mod den danske stat. For det andet skyldtes det, at SKAT kun i begrænset omfang havde adgang til oplysninger om handler med CO<sub>2</sub>-kvoter foretaget i udenlandske registre.

Derudover havde 14 andre EU-lande oplyst, at der var mistanke om momskarruselsvindel mod andre landes statskasser via det danske kvoteregister for mindst 1,4 mia. kr. Da flere af de 14 lande ikke havde oplyst om tabsstørrelsen, var det dog Rigsrevisionens formodning, at det samlede tabsbeløb var større.

Med hensyn til omfanget af momskarruselsvindel i forbindelse med handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i hele Europa var dette ikke muligt at opgøre, da opklaringsarbejdet endnu ikke var afsluttet, og oplysningerne i visse lande var fortrolige.

Endelig viste beretningen, at risikoen for momskarruselsvindel mod den danske stat blev stærkt begrænset, da Danmark, som de fleste andre EU-lande, indførte omvendt betalingspligt ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i april 2010.

16. Skatteministeren oplyser, at det er SKATs opfattelse, at risikoen for, at den danske stat er blevet påført tab ud over de 1,4 mio. kr., som SKAT har identificeret, må betragtes som meget begrænset. Dette skyldes bl.a., at SKAT meget hurtigt etablerede et tæt samarbejde med Energistyrelsen om at få adgang til det danske kvoteregister, og at SKAT nedsatte en særlig taskforce til at overvåge området. Der er ikke siden august 2009 konstateret yderligere sager i Danmark, ligesom SKAT ikke har modtaget oplysninger fra andre landes skattemyndigheder om, at virksomheder med et dansk momsnummer har påført den danske stat tab via transaktioner i udenlandske kvoteregistre.

Ministeren tilføjer desuden, at SKAT har ydet en betydelig indsats i forhold til at levere oplysninger om handler i det danske kvoteregister til andre landes skattemyndigheder og dermed har ydet et væsentligt bidrag til, at disse lande har kunnet identificere tabene og afsløre svindlen.

Endelig oplyser skatteministeren, at ministeren ikke finder anledning til at igangsætte yderligere konkrete tiltag på området, da SKAT, som det også fremgår af beretningen, allerede har iværksat en række initiativer som fx omvendt betalingspligt ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter, den tætte overvågning af kvotehandler gennem det danske kvoteregister og det internationale samarbejde mellem skattemyndighederne på området.

---

17. Jeg finder SKATs initiativer til at forhindre momskarruselsvindel ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter tilfredsstillende og vil derfor ikke følge området yderligere.

### **III. Afslutning**

18. Da Energistyrelsen nu har etableret skrappe dokumentationskrav, så Kvoteregisteret administreres i overensstemmelse med EU-forordningen, og da indførelsen af omvendt betalingspligt ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter i de fleste europæiske lande har medført, at muligheden for at begå momskarruselsvindel ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter er stærkt begrænset, er det min opfattelse, at sagen kan afsluttes.

---

Lone Strøm