



# **Merverdiavgiftskaruseller i EU**

**-en analyse av metode**

**av**

**Synnøve Sophie Sandberg**

**Veileder: Guttorm Schjelderup**

Selvstendig arbeid innen masterstudiet i økonomi og administrasjon,  
hovedprofil finansiell økonomi

**NORGES HANDELSHØYSKOLE**

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.



## Sammendrag

Svindel med merverdiavgift foregår i stort omfang i EU. Utformingen av EUs merverdiavgiftssystem åpner for flere former for svindel. Kreditt- og refusjonsmekanismen til merverdiavgiften har gjort det mulig for kriminelle å svindle til seg store beløp fra statens felleskasse. *Missing trader*- og karusellsvindel er en av de vanligste finansielt motiverte svindlene med merverdiavgift. Denne utredningen finner ved hjelp av en omfattende gjennomgang av både lovverk, reguleringer og eksempler at *missing trader*- og karusellsvindel ikke bare utgjør en stor trussel for merverdiavgiftssystemet i EU, men også undergraver intensjonen bak et indre marked i unionen. Merverdiavgiftkaruseller bygger på momsfriskatt på grenseoverskridende transaksjoner og den ”utsatte betalingsmekanismen” for moms ved import, og rammer dermed i hovedsak bare land med lignende momsregler. Utredningen viser likevel at erfaringene fra EU i aller høyeste grad er relevante for Norge. Spesialtilfellet av merverdiavgiftssvindel med klimakvoter rammet både Norge og EU. Momssvindel med klimakvoter viser at Norge er utsatt for karusellsvindel, og at dette kan bre seg til andre tjenester med lik momsbehandling. Selv om mange tiltak mot merverdiavgiftssvindel er diskutert og implementert, konkludere utredningen med at et helhetlig regelverk som kan forhindre alle former for svindel med merverdiavgift er vanskelig å konstruere.



## **Forord**

Denne masterutredningen er skrevet som en avsluttende del av mastergradsutdanningen ved Norges Handelshøyskole. Oppgaven er skrevet under hovedprofilen finansiell økonomi.

I løpet av årene på NHH har jeg hatt flere fag som har vært innom tematikken rundt skatt. Det er et faglig område som interesserer meg, og jeg fant jeg tidlig ut at jeg ønsket å skrive innenfor dette temaet. I samtale med veileder Guttorm Schjelderup kom teamet med merverdiavgiftskaruseller frem. Etter å ha lest mye om temaet savnet jeg en systematisk oversikt som belyser dette fenomenet, og jeg ble inspirert til å se nærmere på denne tematikken med et spesielt fokus på EU. Denne oppgaven er et forsøk på å utarbeide en slik oversikt. Temaet er i sin natur preget av hemmelighet, kompleksitet og lite presist materiale. Fokuset mitt har dermed først og fremst vært en deskriptiv fremstilling av temaet. Jeg håper oppgaven kan være en nyttig kilde for andre som ønsker større kunnskap om merverdiavgiftskaruseller.

Jeg ønsker å rette en stor takk til veilederen min, Guttorm Schjelderup, for god hjelp med å komme frem til tema, samt konstruktive og nyttige innspill underveis som har vært til meget stor hjelp. Han skal ha en spesiell takk for raske tilbakemeldinger.

Jeg vil også takke mine foreldre og venner for all støtte og oppmuntring gjennom prosessen med masteroppgaven. Sist, men ikke minst, vil jeg takke Kristoffer for kritiske og konstruktive bidrag i arbeidsprosessen med masteroppgaven.

Bergen, juni 2013

Synnøve Sophie Sandberg



## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>7</b>
<b>Innledning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Merverdiavgiftssystemet i EU</b> .....	<b>12</b>
1.1 Generelt .....	12
1.2 Merverdiavgiftsdirektivet .....	12
1.3 Merverdiavgift på handel mellom EU-land.....	13
1.4 Merverdiavgift på varer i EU.....	14
1.4.1 <i>Intra-community</i> -handel.....	14
1.4.2 Trekanthandel .....	16
1.5 Merverdiavgift på tjenester i EU .....	18
1.6 Import og eksport inn og ut av EU .....	18
<b>2 Merverdiavgiftssvindel</b> .....	<b>20</b>
2.1 Generelt .....	20
2.2 <i>Missing trader intra-community</i> -svindel og merverdiavgiftskaruseller .....	21
2.2.1 <i>Missing trader</i> - og karusellsvindel .....	22
2.3 Hvordan <i>missing trader</i> - og karusellsvindel foregår i EU .....	26
2.4 Eksempler på <i>missing trader</i> - og karusellsvindel i EU .....	27
2.5 Merverdiavgiftssvindel med tjenester .....	28
2.6 Størrelsen på merverdiavgiftssvindel .....	29
2.6.1 Eksempelet England.....	31
<b>3 Tiltak mot merverdiavgiftssvindel</b> .....	<b>33</b>
3.1 Foreslåtte tiltak mot merverdiavgiftssvindel .....	33
3.1.1 Administrativ tiltak .....	33
3.1.3 Radikale tiltak som beholder nullsats på eksport.....	35
3.1.4 Radikale tiltak som fjerner nullsats på eksport .....	39
3.2 Tiltak mot merverdiavgiftssvindel i EU .....	40
3.2.1 Radikale tiltak .....	42
3.2.2 Administrative tiltak .....	44
3.2.3 Omvendt avgiftsplikt innføres .....	48
3.2.4 Fremtiden for merverdiavgiftssystemet i EU.....	49
3.2.5 Quick Reaction Mechanism.....	50

<b>4 Kan Norge rammes av merverdiavgiftssvindel?</b> .....	<b>51</b>
4.1 Merverdiavgiftssystemet i Norge i forhold til EU.....	51
4.2 <i>Missing trader</i> - og karusellsvindel i Norge.....	52
4.2.1 Eksempler på <i>missing trader</i> - og karusellsvindel i Norge.....	52
<b>5 På samme marked - spesialtilfellet klimakvotesvindel</b> .....	<b>55</b>
5.1 Generelt .....	55
5.2 Merverdiavgift på klimakvoter .....	57
5.3 Klimakvotesvindel i EU .....	57
5.4 Klimakvotesvindel i Norge.....	58
5.5 Tiltak for klimakvotesvindel i EU og Norge.....	61
<b>6 Konklusjon</b> .....	<b>63</b>
6.1 Fremtidens merverdiavgiftskaruseller .....	63
6.2 Oppsummering .....	65
<b>Referanser</b> .....	<b>66</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>71</b>

## Figurliste

Figure 1: <i>Intra-community</i> -handel.....	16
Figure 2: Trekanthandel .....	17
Figure 3: Karusellsvindel.....	24
Figure 4: Estimert merverdiavgiftsgap.....	31
Figure 5: Merverdiavgiftsgapet i prosent av teoretisk merverdiavgiftsforpliktelse .....	32
Figure 6: Klimakvotesvindel .....	59



## Innledning

### Hovedfunn

Svindel med merverdiavgift foregår i stort omfang i EU. Hovedfunnet i denne oppgaven er at det er utformingen av EUs merverdiavgiftssystem i seg selv som er hovedårsaken til dette. Det åpner nemlig for flere former for svindel. Kreditt- og refusjonsmekanismen til merverdiavgiften har gjort det mulig for kriminelle å svindle til seg store beløp fra statens felleskasse.

Denne oppgaven finner ved hjelp av en omfattende gjennomgang av både lovverk, reguleringer og eksempler at *missing trader*- og karusellsvindel ikke bare utgjør en stor trussel for merverdiavgiftssystemet i EU, men også undergraver intensjonen bak et indre marked i unionen. *Missing trader*-svindel foregår ved at en forhandler i et EU-land eksporterer varer eller tjenester momsfritt til en importør i et annet EU-land. Importøren selger deretter varene innenlands til priser inkludert merverdiavgift og forsvinner uten å innbetale den innkrevde momsen. Karusellsvindel er en utvidelse av *missing trader*-svindel og foregår ved at importøren selger varen videre til en forhandler (ofte gjennom en rekke bufferselskaper) som eksporterer varene momsfritt tilbake til startforhandleren i det første EU-landet. Forhandleren har fradragsrett for inngående moms og kan dermed kreve refusjon på momsen aldri innbetalt av importør på videresalget. Startforhandleren starter karusellen på nytt ved å eksportere varen tilbake til importør som igjen forsvinner uten å innbetale den innkrevde momsen på det innenlandske videresalget. Slik fortsetter karusellsvindelen i sirkel for å stjele til seg mest mulig merverdiavgift og falske refusjoner fra skattemyndighetene.

*Missing trader*- og karusellsvindel bygger på momsfritaket på grenseoverskridende transaksjoner innen unionen og den utsatte betalingsmekanismen for moms og rammer dermed *i hovedsak* bare land som har relativt like momsregler. Men selv om Norge ikke har et tilsvarende momsfritak på eksport, og momsen innbetales umiddelbart ved import, er erfaringene fra EU i aller høyeste grad relevante. Spesielt tilfellet av merverdiavgiftssvindel med klimavoter rammet både Norge og EU på grunn av lignende momsbehandling. Det er foreslått en rekke tiltak i kampen mot *missing trader*- og karusellsvindel, men svindelen flytter seg stadig til nye områder og nye vare- og tjenestegrupper. Eksemplene viser at selv land med ulik

momslovgivning ikke er immune mot momssvindel. Utfordringen for myndighetene er å henge med på utviklingen i momssvindel for å oppdage den og i beste fall forhindre den.

### **Omfang og avgrensninger**

Oppgaven vil hovedsakelig se på momssvindel i EU. Ut fra EUs erfaringer vil oppgaven også omtale hvordan Norge rammes av momssvindel. Selv om det finnes mange typer merverdiavgiftssvindel, vil denne oppgaven fokusere spesielt på *missing trader*- og karusellsvindel. Denne typen svindel ble oppdaget i EU på 90-tallet, men ble ikke vidt kjent før etter tusenårsskiftet. Oppgaven har hovedfokus på årene fra 2004 og fremover. 2006 blir i EU regnet som et toppår for den tradisjonelle formen for *missing trader*- og karusellsvindel med varer. Tilgang på korrekt informasjon om merverdiavgiftssvindel er en utfordring fordi den som oftest ikke blir offentliggjort før flere år etter at svindelen inntraff.

Det vil bli gitt en teoretisk gjennomgang av merverdiavgift i EU, men for en grunnleggende gjennomgang av merverdiavgift i seg selv henvises leseren til annen litteratur. Teksten vil kun inkludere grunnleggende teorier der det er nødvendig. Tiltakene som er inkludert for å forhindre og oppdage momssvindel i oppgaven er ikke uttømmende i henhold til alle publiseringer, men et utvalg som har vært spesielt relevant for EU og diskutert i unionen.

### **Struktur**

Neste del vil gjennomgå merverdiavgiftsreglene i EU med spesielt fokus på sidene ved momssystemet som er relevante for *missing trader*- og karusellsvindel. Del 2 omtaler merverdiavgiftssvindel i EU: hvor det foregår, hvorfor og i hvilket omfang. Det vil også bli gitt eksempler på momssvindel i unionen. I del 3 vil de foreslåtte tiltakene for å forhindre og oppdage *missing trader*- og karusellsvindel bli presentert. Det vil også være en gjennomgang av tiltakene EU har vurdert og implementert mot momssvindel. Om Norge rammes av momssvindel er hovedspørsmålet for del 4, som også vil sammenligne det norske momssystemet med EUs. Eksempler viser at Norge kan rammes på områder hvor momssystemet er tilsvarende EUs. Del 5 handler om et spesialtilfellet av momssvindel med klimavoter som rammet både Norge og EU. Siste del ser på morgendagens merverdiavgiftssvindel og konkluderer med at et

helhetlig regelverk som kan forhindre alle former for svindel med merverdiavgift er vanskelig å konstruere.

# 1 Merverdiavgiftssystemet i EU

For å forstå hvordan merverdiavgiftsvindel foregår i EU, er det nødvendig å ta utgangspunkt i de grunnleggende reglene som regulerer merverdiavgift i unionen.

## 1.1 Generelt

Alle medlemslandene i EU må ha et merverdiavgiftssystem. Som i Norge belastes merverdiavgiften som en prosentsats av prisen, noe som betyr at skatten er synlig i alle nivåer av produksjonen- og distribusjonskjeden. Dermed øker avgiftsbeløpet med merverdien som skapes i hvert omsetningsledd. Dobbeltskatning unngås fordi skatten bare betales av verdien som legges til for hvert nivå i produksjonen og distribusjonen (Finansdepartementet, 2011). Nesten alle varer og tjenester som blir kjøpt og solgt for konsum innen EU, blir pålagt merverdiavgift. De som må kreve inn og betale inn merverdiavgift er enhver individuell person, partnerskap eller selskap som tilbyr avgiftspliktige varer og tjenester i næringsvirksomhet. Avgiftssubjektet – den merverdiavgiftsregistrerte virksomheten eller personen – kan kreve fradrag for inngående merverdiavgift mot den utgående merverdiavgiften. Hvorvidt en virksomhet er avgiftspliktig eller ikke, bestemmes av årlig omsetning. Hvis omsetningen er mindre enn en viss grense, blir ikke selskapet eller personen avgiftspliktig. Denne grensen er ulik for de ulike medlemslandene (Europakommisjonen, 2013a).<sup>1</sup>

## 1.2 Merverdiavgiftsdirektivet

Hoveddirektivet for merverdiavgift er den sentrale delen av lovgivningen for merverdiavgift innen EU. Merverdiavgiftsdirektivet ble skrevet i 1977 og er blitt revidert gjentatte ganger i ettertid. Siden 1. januar 2007 har det nyeste Rådsdirektivet 2006/112/EC vært i bruk (Europakommisjonen, 2013a). Det er det enkelte lands myndigheter som avgjør hvordan direktivet implementeres i nasjonal lovgivning, så lenge det oppfyller minimumskravene i merverdiavgiftsdirektivet. På lik linje med Norge gir momsdirektivet medlemslandene muligheten til å gi unntak og fritak for

---

<sup>1</sup> Se Vedlegg A for liste over de ulike momsregistreringsgrensene i EU.

merverdiavgiften slik at medlemslandene kan gi enkelte varer og tjenester reduserte avgiftssatser eller momsfristak. Hovedregelen er at selger av varen eller tjenesten skal beregne og innkreve merverdiavgiften. Unntakstilfellet er hvor kjøper beregner og krever inn merverdiavgiften. Dette kalles omvendt avgiftsplikt (Finansdepartementet, 2011). EUs lovgivning om momssatser krever at standard momssats må være minst 15%, og den reduserte satsen minst 5%. De faktiske momssatsene varierer mellom medlemslandene og mellom ulike grupper av varer og tjenester (Europakommisjonen, 2013a).

### **1.3 Merverdiavgift på handel mellom EU-land**

1. januar 1993 ble EUs indre marked etablert, og dermed forsvant grensekontroller og tollprosedyrer ved handel mellom medlemslandene. For å kunne fjerne de finanspolitiske grensene foreslo Europakommisjonen på samme tid å gå bort fra *destinasjonsprinsippet* og over til *opprinnelsesprinsippet*. Destinasjonsprinsippet er et merverdiavgiftssystem hvor merverdiavgiften blir innkrevd til den gjeldene satsen i landet hvor *kjøperen* har hjemmetilhørighet. Men opprinnelsesprinsippet anfører tvert om at merverdiavgiften blir innkrevd i landet hvor *selgeren* har hjemmetilhørighet (Europakommisjonen, 2013a). EU ønsket dermed å gå over til et system hvor beskatningen skulle skje i opprinnelseslandet, men med en clearingmekanisme som skulle fordeler skatteinntektene mellom medlemslandene (Finansdepartementet, 2011). Uten en clearingmekanisme ville *et opprinnelsesbasert system* gitt negative utfall for store importland og positive utfall for store eksportland. Beskatning i landet hvor selger har hjemmetilhørighet vil gi økte inntekter for store eksportland, og samtidig gi inntektsbortfall for store importland. Årsaken til inntektsbortfallet hos importlandene er at momsen som de betaler på import, er større enn momsen de får inn på sin eksport. Slik ender de opp som netto momsinnbetaler. Et slikt system ble ikke god tatt av medlemslandene fordi momssatsene var for ulike, og fordi det ikke eksisterte gode nok mekanismer til å omfordele momsinntekten i henhold til faktisk konsum. Systemet ble derfor ikke realisert og EU innførte en overgangsordning basert på destinasjonsprinsippet. Varer og tjenester som omsettes innad i EU blir dermed i hovedsak beskattet i landet hvor varen eller tjenesten blir konsumert. Det er en rekke unntak fra regelen som avhengig av vare- eller tjenestegruppen og hvorvidt kjøper er avgiftssubjekt eller ikke (Europakommisjonen, 2013a).

Under vil det utdypes om grenseoverskridende transaksjoner av varer og tjenester mellom EU-land og mellom avgiftssubjekter. I tillegg vil momsreglene for eksport ut av EU og import inn i EU utdypes. Det vil ikke handle om momsreglene for handel innen hvert enkelt medlemsland eller handel til privatpersoner.

## **1.4 Merverdiavgift på varer i EU**

### **1.4.1 *Intra-community*-handel**

Da grensekontrollen mellom medlemslandene forsvant, gikk man også bort fra betegnelsene *import* og *eksport* for varehandel mellom medlemslandene og innførte i stedet betegnelsen *intra-community supply og acquisition*. En grenseoverskridende transaksjon kvalifiserer som en *intra-community* transaksjon når fire krav er oppfylt (Irish Tax and Customs, 2011):

1. Kjøper er momsregistrert i sitt hjemland.
2. Selger har kjøpers momsregistreringsnummer.
3. Selger og kjøpers momsregistreringsnummer er registrert på faktura og kvittering.
4. Varene sendes eller transporteres ut av selgers hjemland og inn i kjøpers hjemland.

En *intra-community*-transaksjon er en transaksjon mellom to avgiftssubjekter i ulike EU-land. Eksport av varer mellom avgiftssubjekter i EU har momsfristak samtidig som kjøper har full fradragsrett for inngående merverdiavgift. Momsfritaket på eksport gjelder bare hvis selger oppgir kjøpers merverdiavgiftnummer. Merverdiavgiftnummeret kan kontrolleres ved å benytte EUs system for utveksling av merverdiavgiftsinformasjon, *VAT Information Exchange System* (VIES) (Europakommisjonen, 2013a).<sup>2</sup> Selger må oppgi kundens momsnummer på faktura og til landet myndigheter for å kunne selge momsfritt. I tillegg må den fysiske varen

---

<sup>2</sup> VAT Information Exchange System (VIES) ble laget for å tillate utveksling av data på tvers av landegrensene innen EU etter 1993. Det gir virksomheter kvalifisert for momsfritt salg mulighet til å raskt bekrefte momsregistreringsnummerene til sine handelspartnere i andre EU-land. De kan dermed enkelt sjekke om kunden i det andre medlemslandet er et avgiftssubjekt og har et gyldig momsnummer. Skattemyndighetene i hvert medlemsland har derfor en elektronisk database hvor de oppbevarer momsregistreringsnummerene på sine forhandlere. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/traders/intra\\_community\\_supplies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/intra_community_supplies/index_en.htm)

transporteres ut av selgers hjemland. Det kreves dokumentasjon for å bevise at varen er sendt eller transportert ut av selgers hjemland (Irish Tax and Customs, 2011). Varene skal skattlegges i mottakerlandet for å likestilles med tilsvarende varer produsert i landet. Kjøper er ansvarlig for moms på kjøpet, og momsen belastes til mottakerlandets gjeldende momssatser. Momsen kjøper er skyldig på importen gjøres opp i kjøpers omsetningsoppgave. Kjøper er fradragsberettiget for inngående merverdiavgift slik at det i praksis ikke skjer en innbetaling til skattemyndighetene. Det er først når kjøper momslegger sitt videresalg av varene at det vil skje en momsinnbetaling til mottakerlandets skattemyndigheter. Hvis et av de fire kravene for *intra-community*-handel ikke er oppfylt, er selger ansvarlig for å kreve inne og betale moms i sitt hjemland (Europakommisjonen, 2013a).

Ved *intra-community*-transaksjoner må momsregistrerte virksomheter i tillegg til sin vanlige omsetningsoppgave levere inn flere oppgaver til hjemlandets skattemyndigheter. Oppgaven kjent som VIES gir skattemyndighetene i hvert EU land muligheten til å forsikre seg om at handelen er registrert og gjort rede for. Denne oppgaven leveres månedlig, kvartalsvis eller årlig avhengig av omsetning. I tillegg må forhandlere som overskrider en viss beløpsgrense med grenseoverskridende transaksjoner i unionen levere en periodevis INTRASTAT-oppgave<sup>3</sup> for statistiske formål (Irish Tax and Customs, 2011).

---

<sup>3</sup> INTRASTAT er et system som leverer statistisk informasjon på kjøp og salg av varen innen den europeiske union. Den anvendes for å analysere markedet og til utforming av handelspolitikk innen unionen. Systemet har vært i bruk siden 1993. Nasjonale myndigheter håndterer registrering av mottakere og avsendere. Det er en handelsgrense som avgjør hvem som er ansvarlig for å gi informasjon til INTRASTAT, og denne grensen settes hvert år. Informasjonen som samles inn er blant annet når varen sendes, hvilken vare, hvilke medlemsland som tar del i transaksjonen, verdien av varen og mengden.  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/single\\_market\\_for\\_goods/free\\_movement\\_goods\\_general\\_framework/111011a\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_for_goods/free_movement_goods_general_framework/111011a_en.htm)

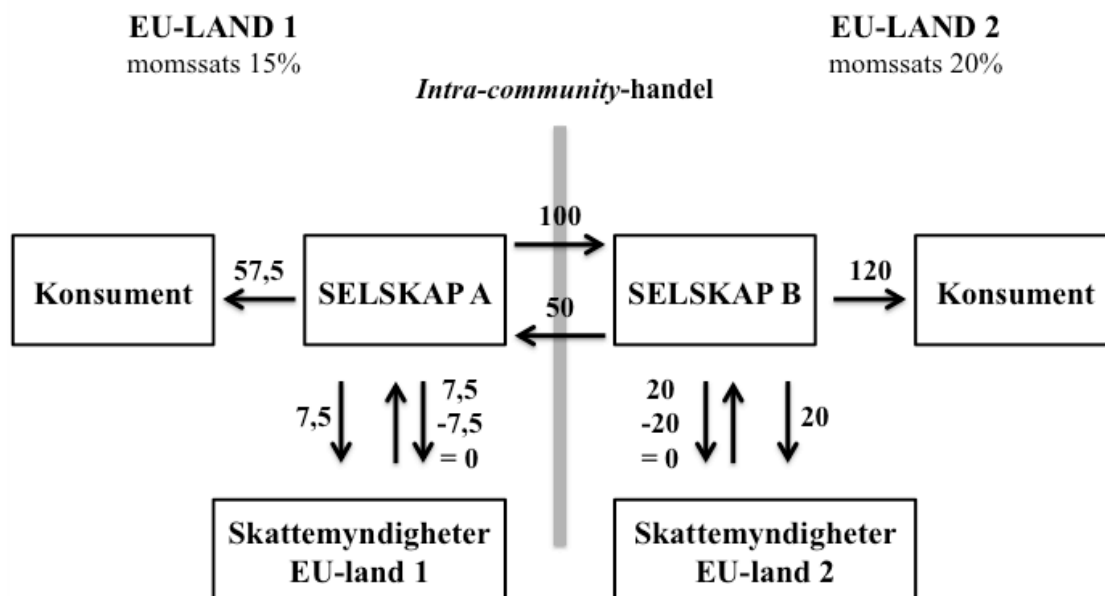


Figure 1: *Intra-community*-handel (Nam, Gebauer, & Parsche, 2003)

**Forklaring til figur 1:** *Selskap A* i *EU-land 1* selger varer for 100 euro til *selskap B* i *EU-land 2* uten moms fordi transaksjonen kvalifiserer som *intra-community*-transaksjon. *Selskap B* er momspiktig på importen av varen og skylder 20 euro i moms til *EU-land 2*. Siden *selskap B* er fradragsberettiget vil det i praksis ikke skje en overføring til *EU-land 2* sine skattemyndigheter. Det er først når *selskap B* videreselger varen for 120 euro til sluttkonsument at skattemyndighetene får en momsoverføring på 20 euro fra *selskap B*. Samme prosedyre gjelder hvis *selskap B* i *EU-land 2* selger til *selskap A* i *EU-land 1*.

#### 1.4.2 Trekanthandel

En momsregistrert forhandler i et EU-land kan selge varer til et momsregistrert mellomledd i et annet EU-land som deretter direkte selger varene videre til sluttkjøper i et tredje EU-land. Dette kalles *trekanthandel*. Slik handel kan også være en form for *intra-community*-handel. Opprinnelig var *intra-community*-reglene bare gjeldene for handel mellom to land, og i handel med flere land måtte forhandlerne momsregistrere seg i flere land for å kunne benytte momsfritaket på eksport. For å redusere kostnadene og den administrative byrden for forhandlere og skattemyndigheter, har EU laget en forenklingsregel ved trekanthandel. Forutsetningen for denne regelen er at alle tre virksomheter er momsregistrerte i sine hjemland. Forenklingsregelen innebærer at det ikke kreves merverdiavgift på salget fra selskap A til mellomledd B,



og heller ikke på videresalget fra mellomledd B til sluttkjøper C. Sluttkjøper C må innrapportere kjøpet og betale moms i sitt momsoppgjør på like linje som ved vanlig *intra-community*-handel mellom to land og to parter. Forenklingsregelen gjelder bare hvis det er tre parter. Hvis flere enn tre parter er involvert, må de registrere seg i flere medlemsland. Forenklingsregelen gjelder heller ikke hvis et av de tre landene ikke er et medlemsland. I slike tilfeller gjelder ordinære eksport- og importregler fra ikke-medlemsland til EU (Irish Tax and Customs, 2011).

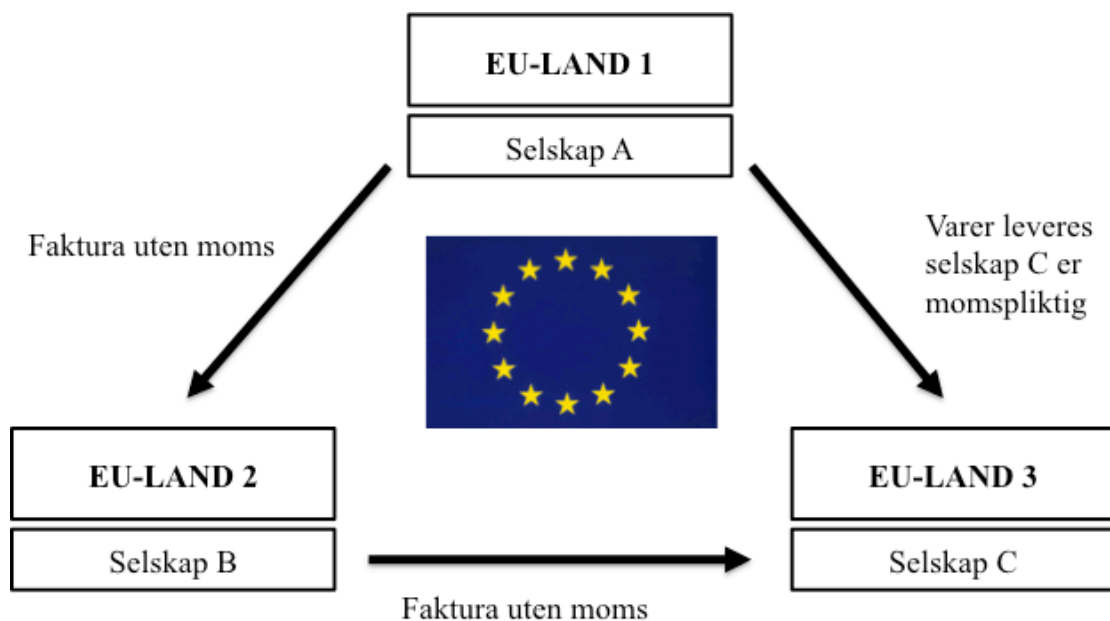


Figure 2: Trekantshandel (Irish Tax and Customs, 2011).

**Forklaring til figur 2:** *Selskap A* i *EU-land 1* selger varer til *selskap B* i *EU-land 2*. *Selskap B* videreselger varene direkte til *selskap C* i *EU-land 3*. Alle selskapene er momsregistrerte og kan dermed benytte forenklingsregelen. Det tilsvarer at *selskap A* fakturerer uten moms til *selskap B*, og *selskap B* kan fakturere uten moms til *selskap C*. Varene leveres direkte fra *selskap A* til *selskap C*. *Selskap C* må gjøre opp for momsen i sin omsetningsoppgave til *EU-land 3* sine skattemyndigheter. På lik linje med *intra-community*-handel vil det på grunn av fradragsretten i praksis ikke skje en overføring til *EU-land 3* sine skattemyndigheter før *selskap C* videreselger varene.

## **1.5 Merverdiavgift på tjenester i EU**

I begynnelsen av januar 2010 ble nye regler<sup>4</sup> for merverdiavgift på tjenester lagt frem for å forsikre at merverdiavgiften i større grad gikk til landet hvor konsumet av tjenesten fant sted (Europakommisjonen, 2013a). De nye reglene skulle forbedre konkurransevilkårene til virksomheter som leverer tjenester i hele EU og spesielt med tanke på tjenester som kan leveres over avstand (Finansdepartementet, 2011). De nye reglene om hvor tjenester skal skattlegges er innført i det gjeldende merverdiavgiftsdirektivet. Ifølge EUs merverdiavgiftsdirektiv artikkel 44 er hovedregelen at ved grenseoverskridende handel med tjenester mellom registrerte næringsdrivere er kjøperen avgiftspliktig og merverdiavgiften skal innkreves i landet hvor kjøperen er hjemmehørende (Europeiske Union, 2006). Ved å benytte destinasjonsprinsippet begrenser man behovet for selgere å momsregistrere seg i flere land, og man benytter omvendt avgiftsplikt for å kreve inn momsen. Begge disse reglene bidrar til å forenkle grenseoverskridende transaksjoner mellom medlemslandene. Det er flere unntak fra hovedregelen, og de fremgår av artiklene 46 til 59 i momsdirektivet. Unntakene gjelder blant annet for persontransport, varetransport, formidlingstjenester, tjenester i forbindelse med aktiviteter innenfor kultur, kunst, sport, vitenskap, undervisning og underholdning, restauranter og cateringtjenester, elektroniske tjenester og enkelt andre immaterielle tjenester (Europeiske Union, 2006; Finansdepartementet, 2011).

## **1.6 Import og eksport inn og ut av EU**

Når en momsregistrert virksomhet i EU importerer varer fra et land utenfor EU, må disse ifølge artikkel 60 i momsdirektivet fortolles ved innførsel til EU-landet (Europeiske Union, 2006). Virksomheten som innfører varen må levere en innførselsdeklarasjon til importlandets tollmyndigheter, og tollmyndighetene vil deretter innkreve merverdiavgiften av kjøper. Den innbetalte merverdiavgiften er fradragsberettiget i importørens momsoppgjør med importlandets skattemyndigheter (Europakommisjonen, 2013a).

---

<sup>4</sup> Direktiv 2008/8/EC (Europeiske Union, 2008)

Ved salg fra en momsregistrert virksomhet i EU til momsregistrerte virksomheter utenfor EU innebærer dette eksport ut av EU og selger kan fakturere uten merverdiavgift. EU-landets forhandler må deklare utførselen av varen til hjemlandets tollmyndigheter. Denne utførselsdeklarasjonen er leverandørens dokumentasjon for at varen er ført ut av EU og at han var berettiget til å selge uten merverdiavgift og har fradragrett på den inngående merverdiavgiften (Europakommisjonen, 2013a).

## 2 Merverdiavgiftssvindel

Med den teoretiske gjennomgangen av merverdiavgift fra forrige del som bakteppe, vil denne delen se nærmere på hvordan selve svindelen med merverdiavgift foregår i EU.

### 2.1 Generelt

Merverdiavgiften er på lik linje med andre skatter sårbar for unndragelse, og svindel med merverdiavgift har vist seg å være et utbredt problem i verden og spesielt i EU. Da EU i 1993 åpnet EUs indre grenser ble merverdiavgiftssystemet mer sårbart for nye former for merverdiavgiftssvindel. Merverdiavgiftens kreditt- og refunderingsmekanisme gir en unik mulighet for misbruk. Kredittmekanismen tilsier at skatten innkrevd av selger er tilgjengelig for kjøper som kreditt mot det de skylder skattemyndighetene på sine egne salg, og hvis de har mer inngående merverdiavgift enn utgående, vil skattemyndighetene gi dem refusjon for merverdiavgiften. Keen og Smith (2007) belyser i sin artikkel flere former for merverdiavgiftssvindel:

1. **Falske refusjonskrav:** Denne formen for svindel kan skje ved at et selskap innrapportere falske regninger for ikke-eksisterende eller overdrevne kjøp slik at den inngående merverdiavgiften vil overgå den utgående merverdiavgiften. Selskapet vil dermed få feilaktig momsrefusjon. Etablerte selskaper vil ha større vanskelighet med å gjennomføre denne type svindel fordi det tilsier at virksomheten drives på ikke-troverdig lav margin, og ofte vil dette skape mistanke hos skattemyndighetene. Nyetablerte selskaper kan derimot få større gevinst ved å overdrive inngående merverdiavgift og dermed få store refusjoner uten å skape mistenksomhet. Dette skyldes at de forventes å ha store startinvesteringer som ikke umiddelbart likestilles av tilsvarende inntekter.
2. **Fradragsføring av merverdiavgift på varer som ikke er fradragsberettiget:** Denne typen svindel kan skje i to hovedformer. Den første formen er når en forhandler tilbyr flere varer hvorav noen er momspliktig og noen ikke er momspliktig. Svindelen skjer hvis forhandleren allokere produksjonskostnadene fra begge varene til de skattlagte varene, altså

med inngående merverdiavgift slik at de kan fradragsføres. Den andre formen foregår når varer blir kjøpt til privat konsum, men blir ført som inngående produksjonsfaktorer til virksomheten slik at merverdiavgiften som egentlig skulle blitt betalt fradragsføres for virksomheten.

3. **Falske fakturaer:** I denne formen for svindel blir selskap satt opp med formålet om å generere falske fakturaer som tillater refunderingskrav av moms for andre virksomheter. Disse kalles ofte ”fakturamøller”. Denne svindelen utnytter at det er praktisk talt umulig å kryssjekke hver refusjon av inngående merverdiavgift mot tidligere innbetalt utgående merverdiavgift.
4. **Underrapportering av salg:** Når en forhandler bare rapporterer deler av salget sitt til skattemyndighetene ved å forfalske regnskapet eller gjennomføre deler av salget svart. De krever enten inn moms som de beholder eller selger uten moms og vil dermed kunne vise til større inngående merverdiavgift slik at de får refusjon.
5. **Innkrevd merverdiavgift fra kunden som ikke betales inn til skattemyndighetene, *missing trader*-svindel:** Dette kan gjøres gjennom underrapportere salg som nevnt over, og ved å erklære konkurs eller forsvinne før skatten skal innbetales. *Missing trader*-svindel involverer at momsregistrerte selskaper krever inn moms av sine kunder for å så deretter forsvinne uten å innbetale merverdiavgiften til myndighetene. Det er denne typen svindel og utvidede former av den som er mest unik for merverdiavgiftssystemet i EU. *Missing trader*-svindel er hovedfokuset i denne oppgaven og vil bli beskrevet i nærmere detalj videre.

## **2.2 *Missing trader intra-community*-svindel og merverdiavgiftskaruseller**

*Missing trader intra-community*-svindel (heretter MTIC eller *missing trader*) og merverdiavgiftskaruseller (heretter karusellsvindel) er svindel organisert av kriminelle grupper som angriper skattesystemet for å generere profitt. Det er ikke en form for

skatteunndragelse, men bevisste og systematiske *angrep* på myndighetenes inntekter (Financial Action Task Force, 2007). *Missing trader*- og karusellsvindel utnytter nullsatsen på eksport kombinert med den ”utsatte betalingsmekanismen” på import for å stjele moms (Keen & Smith, 2007). De kontrollerte og planlagte transaksjonene i svindelen tilsier at det teoretisk ikke er en grense for hvor store beløp som kan stjeles, og dette kan utgjøre store finansielle tap for myndighetene (Financial Action Task Force, 2007). Svindelen foregår svært raskt og svindlerne *forsvinner* før skattemyndighetene har mulighet til å rutinemessig følge opp svindlerens momsregistrering (Lakin & Tudor, 2006).

MTIC-svindelen består av to elementer: en forsvunnet importør og grenseoverskridende transaksjoner. Det finnes to typer MTIC-svindelen, og det er *missing trader*-svindelen og karusellsvindelen. Karusellsvindelen er en utvidelse av *missing trader*-svindelen fordi svindeltypene begynner på samme måte (HM Revenue and Customs, 2012c). I det følgende underkapitlet gjennomgås og forklares både *missing trader*- og karusellsvindelen steg for steg.

### **2.2.1 *Missing trader*- og karusellsvindel**

*Missing trader*-svindelen utnytter EUs merverdiavgiftssystemer i grenseoverskridende transaksjoner og er en av de vanligste momssvindlene i EU. *Missing trader* foregår grunnleggende sett ved at en forhandler importerer varer momsfritt fra et annet EU-land for så å videreselge varene inkludert moms til innenlandske konsumenter eller forhandlere. Deretter forsvinner forhandleren uten å betale inn den skyldige momsen til skattemyndighetene. De forsvinner fra markedet gjennom falske selskaper eller ved å bli betalingsudyktige gjennom for eksempel konkurs. Denne svindelen gir myndighetene betydelige inntektstap og kan drive uvitende og uskyldige selskaper inn i svindelen som kan føre til finansiell ruin (Lakin & Tudor, 2006).

Karusellsvindelen er en utvidelse av *missing trader*. I karusellsvindelen blir ikke varen solgt til konsum, men fortsetter gjennom flere bufferselskaper for til slutt å havne hos en forhandler som eksporterer varen ut av landet. Forhandleren eksporterer varen momsfritt til et annet medlemsland og har samtidig full refusjonsrett for inngående merverdiavgift. Forhandleren selger varen til den opprinnelige eksportøren som kan starte svindelen i en ny runde: varen går i sirkel, og derav navnet karusellsvindelen (Lakin & Tudor, 2006). Ideen bak karusellsvindelen er at varene skal sirkulere flest

mulig ganger, ofte uten fysisk å bevege på seg, for å stjele til seg mest mulig inngående og utgående merverdiavgift. Det er komplekse svindler som krever nøye samarbeid mellom aktørene for å forsikre at varene er på riktig sted til riktig tid (i alle fall på papiret). Varene blir tilsynelatende hyppig eksportert inn og ut av landet innenfor en begrenset tidsperiode, men det er bare eierskapet til varene som byttes. Opprinnelig foregikk de fleste karusellsvindler mellom EU-land, og de var relativt enkelt utformet. Etter hvert oppdaget man karusellsvindler som inkluderte ikke-medlemsland der varene ble eksportert ut av EU for så å bli gjenimportert gjennom andre EU-land (Financial Action Task Force, 2007). Dette var for å skape avstand mellom *missing trader* og forhandlere som eksporterer varen tilbake til starteksportør.

Ifølge Keen og Smith (2007) er det hovedsakelig fire steg i karusellsvindel. *Missing trader*-svindel omfatter kun de to første stegene, mens karusellsvindel inneholder alle fire.

**Steg 1:** Selskap A er lokalisert og momsregistrert i EU-land 1 og eksporterer varer til selskap B som er lokalisert og momsregistrert i EU-land 2. På grunn av at begge selskapene er momsregistrert og lokalisert i EU vil eksport mellom landene ha nullsats samtidig som selskapene får full refusjon på inngående merverdiavgift.

**Steg 2:** På grunn av den ”utsatte betalingsmekanismen” er det ikke påkrevd at selskap B betaler merverdiavgift på importtidspunktet men i momsoppgjøret med skattemyndighetene i neste oppgjørperiode. Ved full fradragsrett vil dette som nevnt under første del i praksis bety at det ikke skjer en innbetaling til EU-land 2 sine skattemyndigheter før varen videreselges. Selskap B vil deretter selge varene innenlands til selskap C. Selskap C har refusjonskrav på inngående merverdiavgift mot sin utgående merverdiavgift. Hvis selskap C skal konsumere varen vil de ikke ha refusjonskrav for momsen. Selskap B forsvinner deretter uten å innbetale merverdiavgiften de har innkrevd av selskap C til skattemyndighetene.

**Steg 3:** I karusellsvindel benytter ikke selskap C varene for konsum men selger varen videre til selskap D. Dette kan skje direkte eller gjennom andre bufferselskaper (som kan være uvitende om svindelen de deltar i). Selskap D eksporterer varen ut av landet. Ved å eksportere varene ut av landet kan selskap D få refusjon på sin inngående merverdiavgift uten å kreve inn utgående merverdiavgift på eksporten. Selskap D får refusjon på momsen som ikke er innbetalt av selskap B.

**Steg 4:** Selskap D eksporterer varene tilbake til EU-land 1 og til selskap A som kan starte karusellsvindelen i en ny runde tilbake til selskap B. Dette kan skje direkte eller via et tredje EU-land.

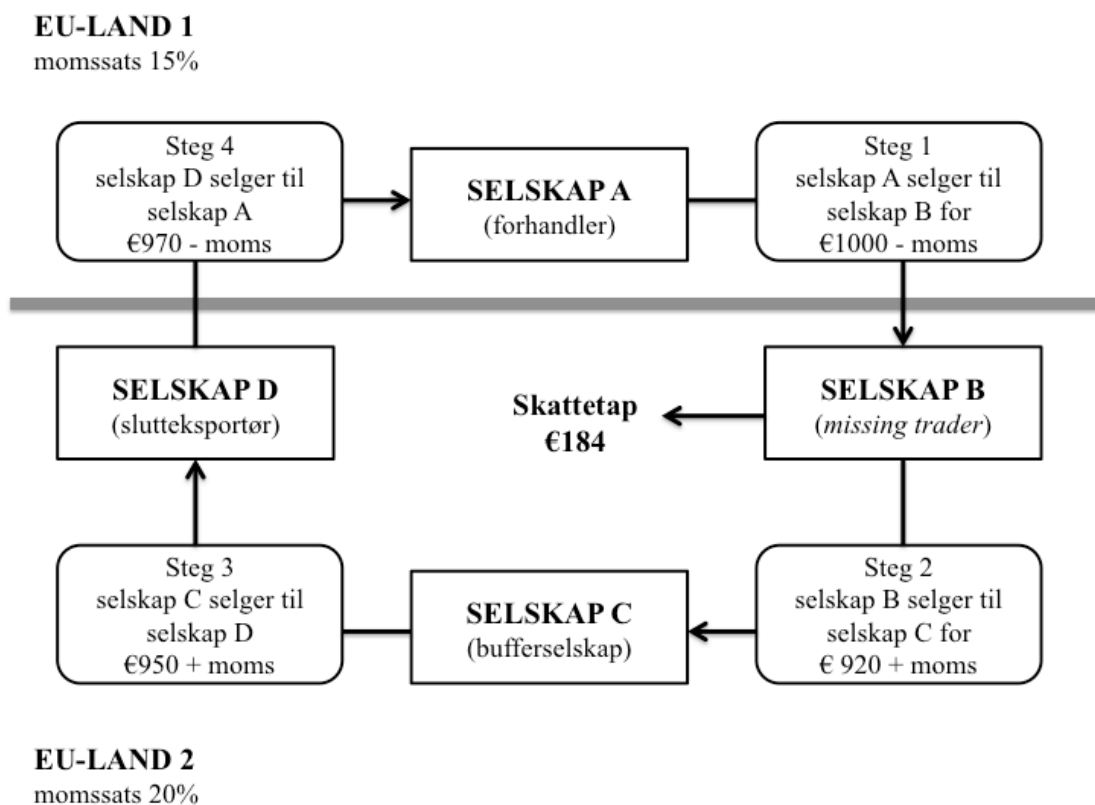


Figure 3: Karusellsvindel (HM Customs and Excise, 2004)

**Forklaring til figur 3:** Selskap A i EU-land 1 selger varer til selskap B i EU-Land 2. Varene selges til 1000 euro uten moms fordi begge selskapene er avgiftssubjekter. Selskap B er skyldig 200 euro i moms på sin import, men siden selskapet har full fradragsrett skjer det i praksis ikke en overføring til EU-land 2 sine



skattemyndigheter. *Selskap B* videreselger varene innenlands til *selskap C* for 1104 euro (920 + 184 i moms). *Selskap B* forsvinner deretter uten å innbetale 184 euro som de har krevd inn i moms hos *selskap C*. *Selskap C* videreselger varene til *selskap D* for 1140 euro (950 + 190 i moms). *Selskap C* betaler inn momsen de krever inn, men siden de har fradrag for 184, vil innbetalingen til skattemyndighetene bare være 6 euro. *Selskap D* eksporterer varene tilbake til *EU-land 1* og til *selskap A*. *Selskap D* selger varene til *selskap A* for 970 euro uten moms. *Selskap D* har refusjonsrett for sin inngående merverdiavgift på 190 euro. Skattemyndighetene utbetaler dermed 190 euro til *selskap D* som aldri ble innbetalt av *selskap B*.

Stegene i svindelen forklart over viser til en meget enkel form for merverdiavgiftssvindel. I virkeligheten er svindelen mye mer kompleks. Den kan være skjult ved hjelp av flere bufferselskaper og ulike land (eksporten fra selskap D kan for eksempel skje via et ikke-medlemsland fordi eksport ut av EU også er momsfritt og gir fradragsrett) det kan også være et større prisfall (B krever en pris på mindre enn €920 for å gjøre det mer lukrativt for selskap C å delta) (Keen & Smith, 2007). Reduksjon i pris på enkelte varegrupper tilknyttet momssvindel kan skape kunstig lave priser som kan få konsekvenser for de lovlige aktørene som opererer i dette markedet. Forhandlere som unnlater å innbetale den innkreve momsen kan prise varene betydelig lavere en lovlige aktører og stjeler dermed et konkurransefortrinn fra lovlige aktører. Dette kan skape markedsvridninger og dytte lovlige aktører ut av markedet.

Det kan være svært vanskelig å identifisere hvilke virksomheter som er delaktig i svindelen utover den som først importerer varene for deretter å forsvinne. Bufferselskapene mellom importør og eksportør kan være uskyldige og ikke vite at de er deltar i en karusellsvindel. I enkelte karusellsvindler kan både starteksportør A og slutteksportør D være uskyldig (Keen & Smith, 2007).

En suksessrik karusell vil utenom initialinvesteringen kunne generere nok midler til å finansiere sin egen vekst. Ofte finansierer allerede eksisterende karusellsvindler nye selskaper som driver med svindel fordi det kreves betydelig beløp for å kjøpe vareparti av høy verdi. I England har de funnet bevis på at kriminelle organisasjoner låner hverandre selskaper og varer for å bidra i karusellsvindel. Varene som oftest har

blitt brukt i karusellsvindel er mobiltelefoner, edelstener, kosmetikk eller mikroprosessorer, men svindelen er på ingen måte begrenset til disse varene. Fellestrekket for varene er at de er små, har høy verdi og tilgjengelig i store kvantum. Det er funnet tilfeller hvor varebokser har vært fylt med sand eller stein eller har vært tomme. Det har også vært tilfeller hvor kriminelle har sendt fakturaer og regninger på varer som ikke har eksistert. Etersom det ikke foregår grensekontroll på handel mellom EU-land blir det derfor svært vanskelig å fysisk oppdage denne formen for svindel (Financial Action Task Force, 2007).

### **2.3 Hvordan *missing trader*- og karusellsvindel foregår i EU**

Karusellsvindel i EU har utviklet seg fra å foregå mellom to EU-land til å bli multinasjonale kjeder som også knytter til seg legitime virksomheter og land utenfor EU. Engelske myndigheter har oppdaget svindelkjeder med opp til 200 forhandlere (buffere) i transaksjonskjeden. De legitime selskapene involvert i transaksjonskjeden kjøper og selger varene lovlig og innregistrer korrekt moms, samtidig som de skaper avstand mellom *missing trader* og slutteksportør. Disse selskapene bidrar også til at svindelen forkles som lovlig (Financial Action Task Force, 2007).

Karusellsvindlere utnytter mangelen på informasjonsutveksling innad i EU og mellom EU og ikke-medlemsland. Den økte kompleksiteten ved svindelen gjør den vanskeligere å oppdage og deretter finne bakmennene. *Missing trader* mottar ikke alltid den direkte betalingen for varen. Bufferselskapene betaler ofte direkte til forhandleren i EU-landet hvor varene kom fra. De sender også ofte pengene til en tredjepartskonto utenfor EU. Dette reduserer risikoen for at *missing trader* har betydelige verdier som kan beslaglegges av myndighetene i EU-landet hvor vedkommende er momsregistrert hvis svindelen skulle oppdages før *missing trader* forsvinner. Samtidig slipper *missing trader* å måtte identifisere seg til en bank for å kunne opprette en bankkonto for innbetalingen, noe som igjen gjør det enklere for *missing trader* å forsvinne. Svindlere vil ofte forsøke å benytte seg av samme utenlandske bank. Det var tilfellet for majoriteten av momssvindler i England. Dette var for å skjule pengestrømmen fra britiske myndigheter. Ved å benytte samme bank økes hastigheten på overføringer mellom kontoer og reduserer risikoen for å bli avslørt (Financial Action Task Force, 2007).

## 2.4 Eksempler på *missing trader*- og karusellsvindel i EU

Britiske skattemyndigheter kunne i juli 2012 melde om en kriminell bande på 15 personer som har blitt straffedømt for en av de hittil største merverdiavgiftsvindlene i England. Banden forsøkte å svindle til seg mer en 176 millioner britiske pund gjennom handel med mobiltelefoner. Bandelederen ble dømt til 17 års fengsel. Det er den lengste fengselsstraffen for denne typen svindel noensinne gitt i England. De kriminelle hevder å ha solgt over 4 millioner mobiltelefoner til en verdi av til sammen 1,7 milliarder pund, og i de fleste tilfellene viste det seg at telefonene ikke eksisterte. Svindelen foregikk over en tidsperiode på åtte måneder og besto av over 5700 falske transaksjoner (HM Revenue and Customs, 2012a).

Det begynte med en selskap basert i England som påsto å ha importert tusenvis av mobiler fra Belgia. Selskapet videresolgte deretter mobilene gjennom flere bufferselskaper for tilslutt å eksportere dem ut av landet. Importselskapet forsvant uten å betale inn den innkrevde merverdiavgiften. Transaksjonene gjennom kjeden kunne ta mindre enn én dag. Et av hovedselskapene involvert posisjonerte seg i transaksjonskjeden både som eksportør og importør, for å starte nye karuseller. De solgte telefoner til sitt søsterselskap og til 50 andre distributører, både skjellselskaper og ekte selskaper. Disse selskapene solgte deretter telefonene til et annet europeisk selskap og krevde refusjon på momsen. Svindlerne fikk i tillegg hjelp av et transportselskap som sendte transport over grensen og genererte falsk dokumentasjon på at varene krysset grensen. Da britiske myndigheter undersøkte transportmidlene, fant de tomme mobilbokser og billige utgaver av varene som var innrapportert. Det var tydelig at disse var skapt for å avlede tollvesenet (Garside, 2012).

Britiske myndigheter ble i 2006 oppmerksomme på svindelen da forhandlere påsto å ha solgt mobiltelefoner som ikke enda var kommet på markedet. En forsinkelse i produksjonen førte til at mobiltelefonene kom senere på markedet enn planlagt fra leverandør. Britiske myndigheter foretok arrestasjoner og klarte å forhindre svindel med 176 millioner pund samtidig som de stoppet utbetalinger på 109 millioner pund i falske refusjonskrav (HM Revenue and Customs, 2012a). De fikk bekreftet sine mistanker da det viste seg at et av de involverte selskapene i løpet av de åtte gjeldene månedene hadde rapportert salg for 2,2 milliarder pund, men samtidig bare betalt inn 17,74 pund (Garside, 2012). Britiske skattemyndigheter uttalte at svindel i denne

skalaen hadde store konsekvenser for myndighetenes skatteinntekter og gikk på bekostning av britiske skattebetalere (HM Revenue and Customs, 2012a).

Et nyere eksempel på *missing trader*- og karusellsvindel er fra Ungarn. Reuters meldte i juni 2012 om utbredt momssvindel med matvarer i Ungarn. Som et tiltak for å redusere Ungarns høye statsgjeld satte ungarske myndigheter opp moms på matvarer til 27%, noe som er høyest i unionen. Det gjorde momssvindel med matvarer svært lukrativt. Svindelen utføres ved at svindlerne importerer varer (for eksempel sukker, matolje og kjøtt) momsfritt fra andre medlemsland for å deretter videreselge varene innenlands inkludert moms. De selger varene enten direkte til matvareforhandlere eller via en rekke bufferselskaper som øker momsen i hvert transaksjonsledd. Svindlerne forsvinner deretter uten å innbetale den innkrevde momsen til ungarske skattemyndigheter (Dunmore & Dunai, 2012).

## **2.5 Merverdiavgiftssvindel med tjenester**

Merverdiavgiftssvindel foregikk opprinnelig med varer, men svindelen har de siste årene beveget seg mot tjenester. I EU gjelder destinasjonsprinsippet ved skattleggingen av tjenester og import skattlegges ved omvendt avgiftsplikt. Norge benytter derimot kun omvendt avgiftsplikt for fjernleverbare tjenester, mens andre tjenester skal momsen innkreves og innbetales av selger. Fjernleverbare tjenester defineres i den norske merverdiavgiftsloven som tjenester som vanskelig kan knyttes til et bestemt fysisk sted (Finansdepartementet, 2009b). Fjernleverbare tjenester kan handles i høy hastighet og til høye verdier, og det er nesten umulig for myndighetene å kontrollere hvorvidt tjenestene føres inn eller ut av landet. *Missing trader*- og karusellsvindel blir derfor mulig og svært attraktivt med denne typen tjenester. Tjenestebasert *missing trader*-svindel er vanlig i omsetning av klimakvoter, VoIP

(elektroniske kommunikasjonstjenester)<sup>5</sup> og nettskyen (*cloud computing*). Vanskeligheten med å forhindre momssvindel med denne typen tjenester er at de forsvinner idet de konsumeres. Det er enklere for myndighetene å avdekke at mobiltelefoner har gått i ring, enn for dem å finne VoIP-minutter som gjentatte ganger blitt videresolgt og til slutt brukt opp (Ainsworth R., 2011).

Merverdiavgiftssvindel med klimavoter er blant de største gjennomførte svindlene med merverdiavgift i Europa. Svindelen viser hvor raskt karusellsvindel kan forgå og hvor store beløp som kan stjele. Klimavoter utdypes som spesialtilfelle i del 4, både for Norge og for EU.

## 2.6 Størrelsen på merverdiavgiftssvindel

Det finnes svært lite offentlig tilgjengelig informasjon om størrelsen på merverdiavgiftssvindel. Derfor er det vanskelig å si noe om omfanget av den. I mangel av presise og oppdaterte tall, antar man at momssvindel i EU omfatter flere milliarder euro hvert eneste år. EU meldte i 2006 at de beregnet momssvindel til et 10% tap i merverdiavgiftinntekter, og at all momssvindel kostet medlemslandene rundt 60 milliarder euro årlig (Financial Action Task Force, 2007). Europakommisjonen lanserte samtidig at de ville foreta en grundig analyse av momssvindel for å få sammenlignbar informasjon for alle medlemslandene. På det daværende tidspunktet kjente Europakommisjonen bare til estimerte svindeltall fra Tyskland og England. De kjente tallene om momssvindel omfattet i tillegg til karusellsvindel dessuten forhold som tap på grunn av sort økonomi, konkurs og fradragssvindel med moms (Europakommisjonen, 2013a).

De estimerte tallene var *merverdiavgiftsgapet* – differansen mellom teoretisk og faktisk merverdiavgiftsinntekt i et land. Utrekning av merverdiavgiftsgapet er en

---

<sup>5</sup> VoIP (voice over Internet Protocol) er telefoni via Internett. Det tillater talekommunikasjon mellom brukere tilknyttet internett. Et av de kanskje mest kjente programmene er Skype. Operatører kan tilby taleminutter og telefontjenester via internett. <http://snl.no/VoIP>

omfattende prosess. Den tar utgangspunkt i nasjonalregnskapet og finner det totale forbruket, for deretter å regne ut den teoretiske merverdiavgiftforpliktelsen. Det kan man gjøre enten ved bruk av en gjennomsnittssats for moms eller ved å inndele forbruket i ulike kategorier. Differansen mellom den teoretiske merverdiavgiftforpliktelsen og den faktiske merverdiavgiftsinntekten er merverdiavgiftsgapet (Reckon LLP, 2009). Utrekningsmetoden for merverdiavgiftsgapet varierer fra land til land, og svært få land publiserer tallet, fordi det er svært usikkert. Det kan inneholde feilkilder i utregningen, og manglende moms kan dessuten skyldes andre årsaker enn momssvindel.

Beregning av merverdiavgiftsgapet er en ”*top-down*-metode” hvor man ser på makroøkonomiske størrelser (Europakommisjonen, 2013a). Europakommisjonens analyse ble utført av Reckon LLP (2009) som konkluderte med at merverdiavgiftsgapet ikke gir et entydig tall på merverdiavgiftssvindel. Tallet avhenger i tillegg til karusellsvindel av merverdiavgiftssvindel i andre former, ubetalt moms skyldt konkurser, unndragelse som ikke blir plukket opp av utrekningsmetoden og unøyaktigheter i nasjonalregnskapet. I tillegg må man ta en rekke andre forutsetninger som er med på å gjøre tallet høyst spekulativt. Reckon LLP (2009) studien fant merverdiavgiftsgapet for 25 EU-land. Undersøkelsen var basert på tall fra 2006. Studien kom frem til at gapet i 2006 for de 25 inkluderte medlemslandene var på 106,7 milliarder euro. Dette tilsier i gjennomsnitt 12% av den forventede momsinnkomsten hos medlemslandene. I noen medlemsland var tallet så høyt som 20%.

Den direkte størrelsen på *missing trader*- og karusellsvindel regnes ut ved hjelp av ”*bottom-up*-metoden”. Denne metoden kan variere fra land til land, men er i hovedsak basert på kunnskap, undersøkelser og kontroll (HM Revenue and Customs, 2012b). De landene som offentliggjør dette tallet, holder metoden hemmelig av åpenbare årsaker. De vil ikke at svindlere skal finne ut hvordan de kommer frem til tallet og avdekker svindelen. Reckons studie trakk frem det belgiske finansdepartementet som et betydningsfullt forsøk på å kartlegge størrelsen på *missing trader*- og karusellsvindel i EU. De belgiske estimatene for *missing trader*- og karusellsvindel

var på 19,9 milliarder euro for hele EU. Europol<sup>6</sup> estimerte størrelsen på svindelen i 2006 var på 23 milliarder euro for hele EU, som var høyere enn de belgiske estimatene (Ainsworth R., 2011). Det er ikke publisert en nyere undersøkelse om merverdiavgiftsgapet for hele EU eller om størrelsen på *missing trader*- og karusellsvindel i EU. Det nyeste tallet ble publisert av Reuters i juni 2012 da de meldte om en uttalelse fra Europol som sa at momssvindel utgjorde et tap på 100 milliarder euro i året for hele EU (Dunmore & Dunai, 2012).

### 2.6.1 Eksempelet England

England er et av få land i EU som årlig publiserer merverdiavgiftsgapet og størrelsen på *missing trader*- og karusellsvindel i landet. England estimerte i 2004-2005 sitt merverdiavgiftsgap til 11,7% av momsinnkomstene og de estimerte at inntektstapet skyldt *missing trader*- og karusellsvindel var mellom 1,1 og 1,9 milliarder britiske pund per år (HM Revenue and Customs, 2006). Britiske skattemyndigheters estimater for 2006 lå mellom 2,98 og 4,47 milliarder pund, men de ble senere nedjustert til mellom 1,4 og 2,4 etter at flere av karusellsvindlene ble stanset. Britiske skattemyndigheter påpeker at *missing trader*- og karusellsvindel nådde en topp i 2006, men har gått ned de siste årene. I 2010-2011 estimerte de merverdiavgiftsgapet til 9,6 milliarder euro hvor *missing trader*- og karusellsvindel utgjorde mellom 0,5 og 1 milliard pund, noe som tilsier en klar nedgang fra 2004 til 2006. Se under for graf og oversikt over merverdiavgiftsgapet utvikling i England (HM Revenue and Customs, 2012b).

Estimert merverdiavgiftsgap (mrd britiske pund)							
	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Teoretisk merverdiavgiftsforplikt	82,4	85,5	87,7	91,5	92,1	80	94,9
Faktisk merverdiavgiftsinntekt	72,7	73,1	77,6	82	79,8	71,4	85,3
<b>Merverdiavgiftsgap (beløp)</b>	<b>9,7</b>	<b>12,4</b>	<b>10,2</b>	<b>9,6</b>	<b>11,3</b>	<b>8,6</b>	<b>9,6</b>
-hvorav MTIC-svindel	1,1-1,9	1,4-2,4	2-2,5	1-1,5	1-1,5	1-1,5	0,5-1
-hvorav gjeld				0,9	2,4	1,8	0,9
<b>Merverdiavgiftsgap (prosent)</b>	<b>11,7 %</b>	<b>14,5 %</b>	<b>11,6 %</b>	<b>10,5 %</b>	<b>12,4 %</b>	<b>10,8 %</b>	<b>10,1 %</b>

Figure 4: Estimert merverdiavgiftsgap (HM Revenue and Customs, 2012b; HM Revenue and Customs, 2006)

<sup>6</sup> Europol er den Europeiske Unions politimyndighet, hjelper EUs medlemsland i kampen mot internasjonal kriminalitet og terrorisme. <https://www.europol.europa.eu>

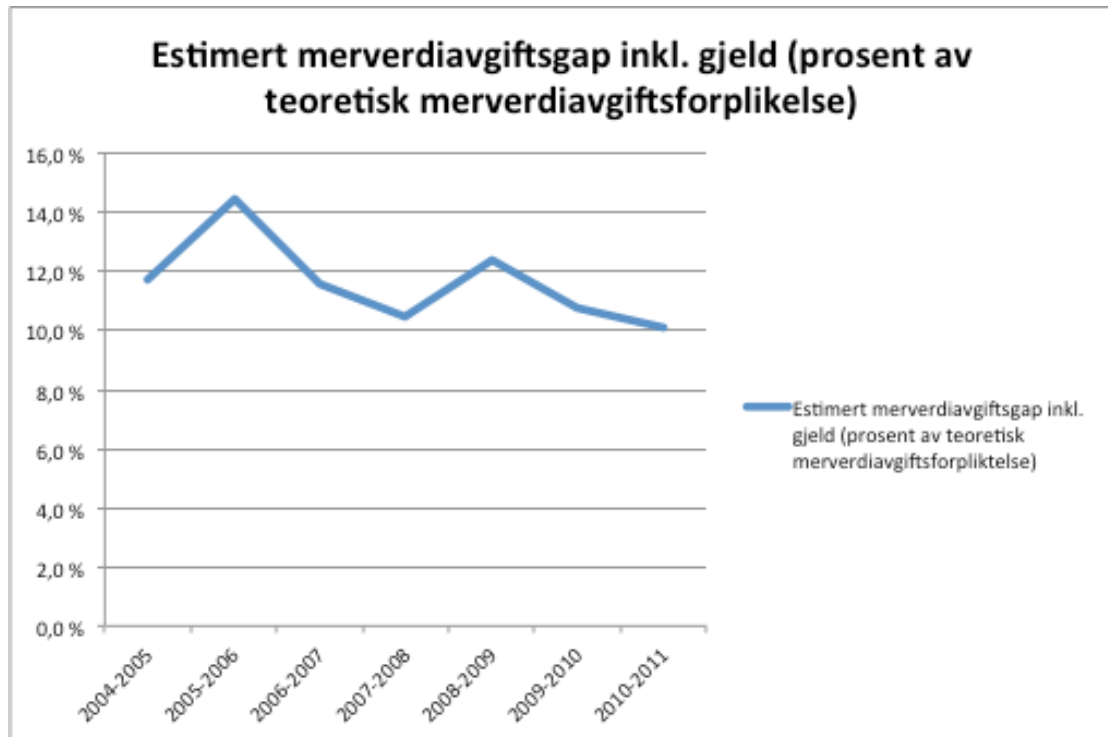


Figure 5: Merverdiavgiftsgapet i prosent av teoretisk merverdiavgiftsforpliktelse (HM Revenue and Customs, 2012b; HM Revenue and Customs, 2006).



### **3 Tiltak mot merverdiavgiftssvindel**

Forrige del fastslo at momssvindel er et utbredt problem i EU. Det er en rekke utfordringer knyttet til hvordan man skal oppdage og forhindre momssvindel spesielt når det er utformingen av selve systemet som åpner for misbruk. Denne delen vil synliggjøre de ulike synspunktene i debatten om tiltakene mot merverdiavgiftssvindel. De foreslåtte tiltakene gjennomgås først, og deretter ser delen nærmere på tiltakene som er implementert i EU.

#### **3.1 Foreslåtte tiltak mot merverdiavgiftssvindel**

Tiltakene foreslått for å forhindre og oppdage merverdiavgiftssvindel kan deles inn i to hovedgrupper. Den ene hovedgruppen baserer seg på administrative tiltak og opprettholdelse av nullsatsen på eksport innad i EU. Det kan være større eller mindre endringer som skal redusere sårbarheten til det nåværende momssystemet. Den andre hovedgruppen er mer radikale forslag som innebærer en strukturell gjennomgang av skattesystemet i seg selv, enten ved å beholde eller å fjerne nullsatsen på grenseoverskridende transaksjoner (Keen & Smith, 2007). I fortsettelsen skal jeg se på både administrative tiltak og mer radikale tiltak mot merverdiavgiftssvindel.

##### **3.1.1 Administrativ tiltak**

Mindre radikale tiltak som kan styrke det eksisterende systemet i kampen mot momssvindel inkluderer for eksempel:

1. Nøye kontroll av nye virksomheter som søker om momsregistrering. Her kan man for eksempel besøke selskapslokaler til virksomheten. I tillegg kan det kreves finansielle garantier i mer tvilsomme saker (Keen & Smith, 2007).
2. Sinke utbetaling av momsrefusjon relatert til innbetaling av moms i samme transaksjon (Keen & Smith, 2007).
3. Myndighetene kan øke solidaritetsansvaret til virksomheter og holde forhandlere ansvarlige for svindel i andre deler av verdikjeden i tilfeller hvor de burde vært oppmerksom på svindelen (Keen & Smith, 2007).
4. De kan etablere raskere og bedre informasjonsutveksling mellom nasjonale skattemyndigheter, slik at importlandet tidligere blir oppmerksomme på

eksport som blir rapportert i eksportlandet, men aldri innrapporteres i importlandet (Keen & Smith, 2007).

5. En kilde til informasjon om momssvindel kan være gjennom varsling fra finansielle institusjoner eller andre virksomheter. Enkelte medlemsland har varslingstjenester hvor personer eller virksomheter som mistenker kriminell aktivitet med moms kan varsle myndighetene (HM Customs and Excise, 2004).<sup>7</sup>
6. Bedre og mer standardisert opplæring av myndighetene som skal oppdage denne typen svindel. Det er ofte menneskelig innsats som er avgjørende for tidlig å oppdage momssvindel (HM Customs and Excise, 2004).
7. Informasjonsflyten innen et land er også avgjørende for tidlig avdekking av svindelforsøk. Det må være god informasjonsflyt mellom de ulike statlige instansene slik at også de som opptrer som dag til dag-kontrollører vet hva som rører seg av skattesvindel i Europa. Det viktig at ikke bare de instansene med direkte kontakt mot EU får oppdatert informasjon om nye former for momssvindel i Europa (HM Customs and Excise, 2004).
8. Skattemyndigheter i de ulike europeiske landene burde kontinuerlig fortsette for å forbedre og oppdatere informasjonsutvekslingssystemet (VIES), for det er et viktig verktøy for å forebygge og oppdage svindel (HM Customs and Excise, 2004).
9. Ved svindel eller ved mistanke om svindel har det å ta arrest i eiendeler og konfiskere eiendeler vist seg som en meget effektiv måte å stanse de kriminelle fra å flytte penger eller eiendeler ut av landet (HM Customs and Excise, 2004).
10. Som nevnt innledningsvis har hvert EU-land en egen beløpsgrense for når momsplikten inntreffer for en virksomhet. Ved å sette en høy grense vil myndighetene kunne redusere antall virksomheter som må forholde seg til momsregleverket betydelig (Keen & Smith, 2007).

---

<sup>7</sup> I Storbritannia har de en nettside med et 24 timers tilgjengelig nummer som personer som mistenker momssvindel kan ringe og personen kan være anonym.  
[http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/Taxes/ContactOrDealWithHMRC/DG\\_10010579](http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/Taxes/ContactOrDealWithHMRC/DG_10010579)

11. Nivået på momssatsen kan påvirke svindel som man ser i det tidligere nevnt tilfelle med matvarer i Ungarn. Svindel blir mer attraktiv når merverdiavgiftssatsene blir høyere (Keen & Smith, 2007).

Selv om flere av tiltakene over reduserer risikoen for merverdiavgiftssvindel, kan flere av dem samtidig gi uheldige bieffekter. Et mer byråkratisk system rundt momsregistrering øker kostnader for både skattemyndighetene og virksomhetene. Når det gjelder tidspunkt for innbetaling og refusjoner av merverdiavgiften kan saktere utbetaling av moms gi legitime selskaper utfordringer knyttet til kontantstrømmen. Svindelen påvirkes av hvor raskt merverdiavgiftsrefusjoner gjøres sammenlignet med innbetalingen av merverdiavgift. Falske refusjonskrav blir mer fristene desto raskere refusjonskravene utbetales i forhold til momsinnbetalingene. Det gir svindlerne tid til å forsvinne og gjør det vanskeligere for skattemyndigheter å oppdage svindelen i tide (Keen & Smith, 2007).

Når det kommer til grensen for momsregistrering, vil inntektene som myndighetene taper ved å sette en høy beløpsgrense være liten hvis man sammenligner den med administrasjonskostnadene til både myndighetene og selskapene. Som regel utgjør de største selskapene mesteparten av myndighetenes skatteinntekter. Men når myndighetene bestemmer beløpsgrensen, må de ta hensyn til mulig forskyvning som kan skje i konkurransen mellom selskaper som konkurrerer rett over og rett under beløpsgrensen (Keen & Smith, 2007).

De negative konsekvensene kan overgå de positive. Myndighetenes dilemma er avveiningen mellom å forsøke å forhindre momssvindel samtidig som at tiltakene ikke skal gi økt administrativ byrde på lovlige virksomheter. Det diskuteres i Keen og Smith (2007) hvorvidt man må tolerere et visst nivå med momssvindel for å unngå for stor administrativ byrde på legitime virksomheter.

### **3.1.3 Radikale tiltak som beholder nullsats på eksport**

#### **Omvendt avgiftsplikt**

Når kjøper av varen eller tjenester er ansvarlig for å kreve inn og betale merverdiavgiften, gjelder omvendt avgiftsplikt. Innbetalingen skjer i omsetningsoppgaven til avgiftssubjektet og er fradragberettiget. Kjøper er ansvarlig for både inngående og utgående merverdiavgift. Inngående merverdiavgift settes mot

den utgående merverdiavgiften, noe som i de fleste tilfeller tilsier at det ikke skjer en innbetaling til skattemyndighetene før varen eller tjenesten videreselges. Innføring av omvendt avgiftsplikt som tiltak mot momssvindel gjelder for innenlandsk videresalg til avgiftssubjekter. Ved innenlandsk videresalg til sluttkonsument vil selger fremdeles kreve inn og betale merverdiavgiften. Omvendt avgiftsplikt er effektiv i håndtering av karusellsvindel fordi innenlandske kjøper blir ansvarlig for momsen på salg fra importør. Dermed kan ikke importøren opptre som *missing trader* fordi vedkommende ikke skal kreve inn moms på videresalget. Ved ytterligere videresalg til enda en innenlandsk momsregistrert forhandler, vil kjøper igjen være ansvarlig for merverdiavgiften. Nullsatsen på den etterfølgende eksporten ut av landet gjør da at slutteksportør skylder skatt på sitt kjøp, og vedkommende kan dermed ikke kreve feilaktig refusjon. Muligheten for gevinst ved å svindle til seg refusjoner av ikke innbetalt moms er nå eliminert. Det er foreslått to former for omvendt avgiftsplikt: En *generell* omvendt avgiftsplikt som omhandler alle varer og tjenester innen et land (i noen tilfeller på transaksjoner over en hvis størrelse) og en *rettet* omvendt avgiftsplikt som gjelder noen svindelutsatte varer og tjenester (Europakommisjonen, 2013a).

Utfordringen med *rettet* omvendt avgiftsplikt for enkelte vare- og tjenestegrupper er at svindelen kan flytte til grupper som ikke omfattes av omvendt avgiftsplikt. Virksomheter vil også kunne finne det vanskelig å skille hvilke varegrupper som skal tilhøre vanlig moms og hvilke som har omvendt avgiftsplikt. Hvis man derimot innfører *generell* omvendt avgiftsplikt på alle varer, unngår man disse vanskelighetene. Her ender merverdiavgiften imidlertid opp som en tilnærmet ren salgsskatt, hvor skatteinnbetalingen blir tilbakeholdt til varen er solgt til sluttkonsument. Ved å fjerne den gradvise oppsamlingen av momsbetaling gjennom flere ledd i produksjons- og distribusjonskjeden, og i stedet samle inn momsen hos sluttkonsumenten, blir systemet utsatt for større risiko for inntektstap hvis salget til sluttkonsumenten ikke innbetales. Med en ren salgsskatt vil alle skatteinntektene bli borte ved svindel hos sluttkonsument, mens tapene ved vanlig moms blir begrenset til differansen mellom den skyldige momsen på sluttsalg og momsen samlet inn på et tidligere tidspunkt (Keen & Smith, 2007).

## Merverdiavgiftskontoer

Ifo-instituttet<sup>8</sup> publiserte i 2004 en rapport med forslag til merverdiavgiftskontoer for å motvirke inntektstap på grunn av moms svindel. Hovedtanken er at kjøper ikke skal motta momsrefusjonen før momsen er innbetalt av selger. Tiltaket skal i tillegg sikre at momsen inkludert i regningen faktisk betales inn til skattemyndighetene når regningen betales av kjøper. På denne måten skal tiltaket motvirke *missing trader*- og karusellsvindel. Ifo-instituttets tiltak avhenger av om salget er kontant eller ikke. Ved ikke-kontant betaling foreslår de å benytte momskontoer (*trust accounts*). Da vil merverdiavgiften overføres direkte til skattemyndighetene hver gang en betaling skjer via bankoverføring eller kredittkort. Banken opererer som et mellomledd for skattemyndighetene og selger. Summen som blir betalt for varen eller tjenesten blir alltid overført til en mellomleddbankkonto hvor momsen blir overført til skattemyndighetene og kjøpesummen blir overført til selger. Denne mellomleddkontoen blir administrert av selgers bank og forsikrer at momsen blir betalt til skattemyndighetene. Selger gir kjøper en momskvittering for det mottatte beløpet, slik at kjøperen kan kreve momsrefusjon (Sinn, Gebauer, & Parsche, 2004).

Hvis betalingen derimot skjer kontant, foreslår Ifo-instituttet to ulike løsninger. Den første innebærer at selger har en stemplingsmaskin (utstedt av myndighetene) hvor alle kvitteringer stemples med det aktuelle momsbeløpet. Denne maskinen er koblet til telefonlinjen og inneholder en konto som selger har fylt opp på forhånd med betalinger til skattemyndighetene hvor de stemplede momsbeløpene kan debiteres. Dersom selgeren ikke har en slik stemplingsmaskin, foreslår Ifo-instituttet et såkalt "skattemerkesystem". Selgeren kjøper skattemerker (som frimerker) direkte av skattemyndighetene, som han deretter deler ut sammen med kvitteringen. Hvis kjøper er fradragberettiget kan han få fradrag på beløpet på momskvitteringen (Sinn, Gebauer, & Parsche, 2004).

Denne betalingsmodellen kan ses på som en utvidelse av den italienske Scontrino-systemet: I Italia kan ikke kjøper forlate en forretning uten kvittering. Kvitteringene

---

<sup>8</sup> Ifo-instituttet er Institutt for økonomisk forskning ved Universitetet i München. <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/CESifo-Group.html>

trykkes i en standardisert form av automatiske kassaapparat. Scontrino-systemet registrerer bare momsen som skal innbetales. Grunnen til at Ifo-instituttet mener man bør la seg inspirere at dette systemet, er at italienerne har hatt vanskeligheter med å samle inn skatt i større grad enn andre europeiske land. De har derfor måttet igangsette tiltak tidligere (Sinn, Gebauer, & Parsche, 2004).

Det er hovedsakelig bare tidspunktet på innbetalingen som endres ved innføring av et slikt system, og det er usikkert hvorvidt det å kryssjekke refusjonskrav mot tidligere innbetalinger til en bank vil være lettere eller mer pålitelig enn innbetalinger direkte til skattemyndighetene. Et slikt betalingssystem vil også gi uakseptable høye kontantstrømkrav til legitime virksomheter. Systemet gir tap av arbeidskapital for virksomheter fordi pengene som holdes i momsbankkontoen fryses, og virksomheter må kanskje søke kortsiktige lån for å betjene kontantstrømbehov som plutselig oppstår. Basert på disse bekymringene har Det internasjonale pengefondet (IMF) advart mot innførsel av et tilsvarende system (Ainsworth R., 2006).<sup>9</sup> En annen utfordring knyttet til dette systemet er hvem som skal dekke kostnaden for tredjeparten. Om det er avgiftssubjektene eller myndighetene som dekker kostnadene for bankene eller om det skal dette dekkes inn ved å øke momssatsen for sluttkonsumentene.

### **Tredjepartsgarantier**

Ainsworth (2006) foreslår tredjepartsgarantier på merverdiavgiftsinnbetaling som et tiltak mot momssvindler. Disse kan innføres enten på generelt grunnlag eller rettet mot spesielt utsatte sektorer. Tiltaket krever at importør (potensiell *missing trader*) må ha en garantist for at momsinnbetalingen vil skje. Tredjepartsgarantiene vil gjøre momsoppgavene og momsinnbetalingene for avgiftssubjektene. Tredjepartsgarantisten er direkte ansvarlig for merverdiavgiften på alle transaksjoner de prosesserer. Ainsworth mener at dette systemet vil gjøre det enklere for mange virksomheter fordi de ikke lenger må utføre alle forpliktelsene som følger med momsen (oppgaven, utregning og tidsriktig innbetaling). Utfordringen knyttet til dette

---

<sup>9</sup> Advarselen kan leses på s. 31-32 på <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05218.pdf>

er hvorvidt en bank eller en garantist i større grad enn skattemyndighetene vil kunne forhindre at forhandlere forsvinner fra sine momsforpliktelser.

### **3.1.4 Radikale tiltak som fjerner nullsats på eksport**

Som nevnt tidligere i oppgaven er skattleggingen av grenseoverskridende transaksjoner i EU basert på destinasjonsprinsippet som tillater nullsats på eksport og en utsatt innbetaling av moms på import. *Missing trader*- og karusellsvindel oppstår hovedsakelig på grunn av brudd i momskjeden som følge av nullsats på eksport. Ved å introdusere skattlegging av grenseoverskridende handel og dermed fjerne avgiftsfritaket på eksport, vil man kunne eliminere mulighetene for karusellsvindel. Det mest attraktive med nullsats på eksport mellom medlemslandene er at de ulike nasjonale momssatser har nøytrale effekter på hvor selskaper kjøper varene. Et merverdiavgiftssystem uten momsfritak på eksport må derfor gi et økonomisk utfall likt det nåværende systemet samtidig som det eliminerer risikoen for at handel blir forringet eller endret på grunn av momsprosedyrer, og i tillegg fjerne muligheten for *missing trader*- og karusellsvindel (Keen & Smith, 2007).

### **Momssatsen til eksportlandet (*Eksport rating*)**

Europakommisjonen foreslo i 1987 et system hvor eksport innad i unionen skulle belastes med momsraten til eksportlandet og med full fradragrett for importøren (Europakommisjonen, 2008a). Når eksport og innenlands salg har ulik skattebehandling, kan dette føre til at virksomheter opplever kostnader knyttet til håndtering av eksport. Hvis eksport og innenlandsk salg derimot skattlegges likt, vil det redusere risikoen for at selskaper lar være å eksportere. En utfordring med forslaget er at eksportlandet bestemmer skattesatsen og dermed størrelsen på de økte skatteinntektene fra eksport. Samtidig bestemmer de størrelsen på momsrefusjoner som andre land må gi på import. Under noen omstendigheter kan dette skape feilaktige insentiver for medlemsland til å sette en høyere momssats på varer de eksporterer mye av, slik at de får fordelaktig økning i momsinntekter samtidig som importlandet må betale de økte momsrefusjonene. For å forsikre en tilsvarende skatteallokering mellom medlemslandene som under nullsats på eksport, må det skje en overføring fra eksportlandets myndigheter til importlandets myndigheter. Det opprinnelige forslaget innbar at dette skulle skje i individuelle transaksjoner – altså en

form for clearingmekanisme. Et alternativ som senere kom opp var at inntekter allokeres basert på samlet konsumdata. En ulempe er at en clearingmekanisme kan gi en økt administrativ byrde på skattemyndighetene. En annen utfordring knyttet til clearingmekanismen er at den vil gi medlemslandene svake insentiver til å overvåke momsinnbetalingene, siden de kommer begge land til gode. Det vil i tillegg være svært vanskelig for land å kontrollere refusjonskrav på import mot momsinnbetalinger i andre land (Keen & Smith, 2007).

### **Felles momssats (*Uniform rating*)**

Skattlegging av grenseoverskridende handel med eksportlandets momssats er ikke det eneste alternativet som er foreslått. En felles momssats for hele EU er et annet. Under et slikt system skal alle EU-land harmonisere momssatsen. Satsen bestemmes av EU-institusjonene og settes uavhengig av skatteraten på tilsvarende innenlandsk salg i hvert enkelt medlemsland. Keen og Smith (2007) foreslo et lignende tiltak, VIVAT, som innebar en felles sats for alle medlemsland på alle transaksjoner mellom avgiftssubjektene uavhengig om transaksjonen er innenlandsk eller grenseoverskridende. Medlemsland kan fremdeles bestemme momssatsen på salg til sluttkonsumenter. Tiltaket sikrer dermed lik behandling av innenlandsk salg og eksport. Tiltaket er kritisert fordi det krever at forhandlere vet om kundene er avgiftssubjekter eller ikke. Dette er imidlertid allerede et krav for grenseoverskridende handel i unionen, slik at det kun vil bli en økt administrativ byrde på innenlandske forhandlere (Keen & Smith, 2007).

## **3.2 Tiltak mot merverdiavgiftssvindler i EU**

Som det fremgår over er det lagt frem mange forslag til tiltak mot momssvindler. Mange av disse tiltakene har kommet etter ønske fra EU. Europakommisjonen lanserte i mai 2006 en uttalelse<sup>10</sup> for å starte en debatt i hele EU om behovet for å finne en felles tilnærming til økonomisk kriminalitet i EUs indre marked (Europakommisjonen, 2013a). De så at momssvindler var et voksende problem som

---

<sup>10</sup> COM(2006) 254 final (Europakommisjonen, 2006)



medlemslandene ikke kunne håndtere hver for seg. I uttalelsen påpekes flere diskusjonsmomenter, deriblant behovet for bedre samarbeid, assistanse mellom medlemsland i innsamling av ubetalt skatt, forbedret risikostyring, økt samarbeid med ikke-medlemsland (såkalt tredjeland) og behovet for et permanent diskusjonsforum på EU-nivå. Uttalelsen stilte også spørsmål ved hvorvidt det var nødvendig å endre det eksisterende momssystemet for å håndtere momssvindel, enten ved å gi medlemsland muligheten til å introdusere en generell omvendt avgiftsplikt ved innenlandsk handel mellom avgiftssubjekt eller ved å skattlegge grenseoverskridende handel mellom medlemslandene. Enhver endring på det eksisterende momssystemet for å forhindre svindel måtte redusere muligheten for svindel betraktelig og ekskludere nye former for svindel. Samtidig var det viktig ikke å skape store administrative byrder for forhandlere og myndigheter. De nye tiltakene måtte også forsikre at forhandlere ikke blir diskriminert nasjonalt og internasjonalt (Europakommisjonen, 2006). ECOFIN-rådet<sup>11</sup> (heretter ECOFIN) konkluderte samme år at momssvindel burde være hovedfokuset i kampen mot økonomisk kriminalitet. Som svar på ECOFINs konklusjoner, opprettet Europakommisjonen en ny ekspertgruppe som skulle jobbe med antisvindelstrategi (Anti Tax Fraud Strategy, ATFS) (Europakommisjonen, 2013a).

ECOFIN uttalte 5. juni 2007 at de ønsket at Europakommisjonen skulle vurdere de ulike tiltakene mot momssvindel (Europakommisjonen, 2007). Den videre debatten om tiltak for å stoppe og forhindre momssvindel delte seg hovedsakelig i de samme to hovedgrupper som nevnt over. Mer radikale tiltak for å endre systemet, hvor Europakommisjonen i hovedsak skulle se på en mulighet for medlemslandene å introdusere et system med generell omvendt avgiftsplikt på innenlandsk handel eller å skattlegge *intra-community*-transaksjoner i unionen. Omvendt avgiftsplikt vil som nevnt over forhindre *missing trader*- og karusellsvindel fordi importøren (potensiell *missing trader*) ikke vil samle inn momsen fra kjøper og dermed ikke forsvinne med momsen. Skattlegging av grenseoverskridende handel vil fjerne problemet med

---

<sup>11</sup> ECOFIN (The Economic and Financial Affairs Council) består av alle medlemslands finansministre. ECOFIN dekker EU politikk på følgende områder: økonomisk politikk koordinering, økonomisk overvåking, de følger med på medlemslandenes budsjett politikk og offentlig forbruk, euroen, finansmarkedene og kapitalbevegelser i tillegg til økonomiske forbindelser med ikke-medlemsland.

*missing trader*- og karusell svindel fordi importør må betale moms direkte til selger i det andre EU-landet, og man fjerner dermed muligheten for gevinst hos *missing trader*. Den andre formen for tiltak er mer administrative for å styrke det eksisterende merverdiavgiftssystemet (Europakommisjonen, 2013a). Europakommisjonen uttalte<sup>12</sup> i november 2007 at en debatt om administrative tiltak uten problemer kunne foregå samtidig med en analyse av mer radikale tiltak. Debatten om administrative tiltak genererte flere forslag. Europakommisjonen etterspurte i uttalelsen hvilken politisk retning de skulle ta i en felles tilnærming for hele EU. Hovedmomentene i uttalelsen var fra diskusjoner i ekspertgruppen på hvordan man skulle sikre det eksisterende systemet. Et av momentene var behovet skattemyndigheter har for nøyaktig informasjon for å kontrollere momssystemet, noe som innebar en mulighet til å harmonisere rapporteringsreglene for hele unionen uten å legge for stor administrativ byrde på virksomhetene som opererer i det indre markedet. Et annet moment var behovet for å integrere en felles fremgangsmåte for hele EU i håndteringen av svindel, noe som krever at medlemslandene allokere flere ressurser til administrativt samarbeid. Til slutt påpekte de viktigheten av å ha oppdatert informasjon om momsstatusen til virksomheter som opererer på det indre marked i EU og behovet for å øke kapasiteten til skattemyndigheter for å kreve inn moms i svindeltilfeller (Europakommisjonen, 2007).

### **3.2.1 Radikale tiltak**

Europakommisjonen la i februar 2008 frem sin analyse<sup>13</sup> av mer radikale tiltak. Tiltakene som ble analysert var skattlegging av grenseoverskridende transaksjoner mellom medlemslandene, samt introduksjon av en generell omvendt avgiftsplikt for innenlandsk handel mellom avgiftssubjekter (Europakommisjonen, 2013a).

Europakommisjonen konkluderte med at skattlegging av grenseoverskridende handel i unionen hadde en rekke positive egenskaper, men samtidig var det enkelte reserverasjoner. Som nevnt over har Europakommisjonen siden 1987 ønsket at momslegging av grenseoverskridende transaksjoner i EU skal baseres på

---

<sup>12</sup> COM(2007)758 final (Europakommisjonen, 2007)

<sup>13</sup> COM(2008)109 final (Europakommisjonen, 2008a)

opprinnelsesprinsippet. Forslagene som ble fremlagt i 1987 og 1995 hadde som utgangspunkt at man måtte harmonisere momssatsene for å unngå konkurransevridning innad i unionen. Likevel var og er medlemslandene ikke villige til å oppgi sin suverenitet på å bestemme sine egne momssatser (Europakommisjonen, 2008a).

Ifølge Europakommisjonens analyse gir skattlegging av grenseoverskridende transaksjoner en løsning på problemet med *missing trader*- og karusellsvindel, men tiltaket løser dessverre ikke andre typer momssvindel. For de fleste medlemsland er det viktigste aspektet hvorvidt et clearingsystem vil fungere. Alle medlemslandene vil være involvert i et clearingsystem, de vil enten måtte betale til andre medlemsland eller motta fra andre medlemsland avhengig av deres handelsbalanse. I prinsippet vil alle medlemsland både betale og motta. Europakommisjonen konkluderte positivt til tiltaket, men bemerket at det er avgjørende om medlemslandene er villige til å gjøre seg avhengige av andre medlemsland for sine momsinntekter (Europakommisjonen, 2008a).

Når det kommer til tiltaket med å introdusere en generell omvendt avgiftsplikt, mente Europakommisjonen at det ville redusere omfanget av *missing trader*- og karusellsvindel betydelig, men de var samtidig bekymret for at nye typer svindler kunne påvirke medlemslandene inntekter. For å forhindre at nye svindelformer, ser Europakommisjonen det som nødvendig at omvendt avgiftsplikt følges opp av ytterligere tiltak. Et av tiltakene for å redusere risikoen for svindel hos sluttkonsumenten, er å innføre en øvre beløpsgrense for hver transaksjon. Problemet er at en slik grense forutsetter forskjellsbehandling av virksomheter. I tillegg vil omvendt avgiftsplikt kreve at importørene kontrollerer sine kunder og skiller mellom momsregistrerte virksomheter og sluttkonsumenter. Myndighetene må tilrettelegge systemer som tillater virksomheter å drive denne formen for kontroll. Det vil også kreve strengere kontroll fra myndighetenes side. Europakommisjonen analyserte også muligheten for å innføre frivillig omvendt avgiftsplikt for medlemslandene. En slik ordning vil være et steg unna det nåværende systemet, og man får dermed to parallelle systemer. Det vil påvirke samstemtheten i systemet, og det ville påvirke aktørene som opererer i EUs indre marked. Europakommisjonen konkluderte da med at omvendt

avgiftsplikt enten burde bli obligatorisk for *alle* medlemslandene eller avskrives helt som tiltak mot momssvindel (Europakommisjonen, 2008a).

Medlemslandenes finansministere i ECOFIN-rådet var ikke enig i Europakommisjonens konklusjon, og i fravær av en politisk enighet på de mer radikale tiltakene, valgte Europakommisjonen foreløpig å konsentrere seg om rent administrative tiltak mot momssvindel (Europakommisjonen, 2009b).

### 3.2.2 Administrative tiltak

ECOFIN-rådet la i desember 2007 frem svar på Europakommisjonens spørsmål om hvilken vei man skulle gå videre når det kom til administrative tiltak for å bekjempe momssvindel (Europakommisjonen, 2013a). Europakommisjonen fulgte opp med et forslag i mars 2008<sup>14</sup> til endring i merverdiavgiftdirektivet og i reguleringen av det administrative momssamarbeidet. Forslaget går ut på å få en raskere prosess for innsamling og utveksling av informasjon på grenseoverskridende transaksjoner, og skulle være gjeldene fra år 2010 og fremover. Forslagets formål er å sikre at skattemyndigheter i mottakerlandet informeres raskere når grenseoverskridende transaksjoner involverer deres land, noe som gir landets myndigheter muligheten til å handle på et tidligere tidspunkt. På det daværende tidspunkt var tidsrommet mellom da transaksjonen fant sted og da informasjonen var tilgjengelig for mottakerlandet mellom tre til seks måneder. Det nye forslaget vil redusere tidsrommet til én til to måneder (Europakommisjonen, 2008b). For å oppnå, dette foreslår Europakommisjonen (2008b):

1. Momspliktige parter må innrapportere grenseoverskridende transaksjoner hver måned, noe som er hyppigere enn de tidligere kvartalsvis innrapporteringene.
2. Redusere tiden fra tre til en måned for overføring av informasjon mellom medlemslandene.
3. Gjøre kjøpere og selgere i grenseoverskridende handel på over 200 000 euro i året pliktig å levere inn momsomsetningsoppgave månedlig. Dette vil igjen muliggjøre dobbeltsjekk av informasjon som forhandler innrapporterer om kjøper.

---

<sup>14</sup> COM(2008)147 final (Europakommisjonen, 2008b)

4. Forenkle prosedyrer for omsetningsoppgaver på grenseoverskridende transaksjoner og dermed redusere byrden med økt hyppighet på innlevering av omsetningsoppgaver.

Ifølge Europakommisjonen ville ikke disse tiltakene gi en økt administrativ byrde på de gjeldene virksomhetene eller skattemyndighetene. Tiltakene ble implementert gjennom endringer i momsdirektivet og momsreguleringen (Europakommisjonen, 2013a).

I begynnelsen av desember 2008 lanserte Europakommisjonen en felles plan<sup>15</sup> for å bekjempe momssvindel i EU. De la frem en kortsiktig handlingsplan med en liste over fremtidige lovgivningstiltak som skulle øke skattemyndighetenes mulighet til å forebygge og oppdage momssvindel, med spesielt fokus på *missing trader*- og karusellsvindel (Europakommisjonen, 2013a). Tiltakene Europakommisjonen (2008d) foreslår kan deles inn i tre kategorier:

1. Tiltak som forhindrer at svindlere misbruker momssystemet:  
Felles minimumsstandarder for registrering og av-registrering i momsregistreringssystemet. Et gyldig momsnummer er et avgjørende element i det nåværende momssystemet med nullsats på eksport innad i unionen. Forhandlere er avhengige av å få korrekt og oppdatert momsinformasjon om kjøperne sine og derfor foreslås det enklere tilgjengelig bekreftelse for forhandlere for å validere hvorvidt kjøperen er momsregistrert.
2. Forbedre tiltakene for å oppdage momssvindel:  
For å oppdage momssvindel er man avhengig av informasjon om grenseoverskridende transaksjoner. Denne informasjonen sendes inn av forhandlere og blir delt mellom medlemslandene etter reglene bestemt i 1993. De oppfordrer til bedre samarbeid mellom medlemslandene.
3. Tiltak som forbedrer muligheten for å kreve inn moms som er svindlet og straffeforfølgelse av svindlerne:

---

<sup>15</sup> COM(2008)807 final (Europakommisjonen, 2008d)

Forhandlere må innrapportere grenseoverskridende transaksjoner. Hvis dette ikke overholdes kan det føre til at medlemsland ikke får informasjon som kan være avgjørende for å oppdage og forhindre momssvindel. Derfor foreslår Europakommisjonen felles ansvar for momsen på grenseoverskridende transaksjoner. Felles ansvar eksisterer allerede i momsdirektivet men har foreløpig bare blitt brukt på nasjonale transaksjoner. De ser også behovet for en lovgivning som forsikrer sanksjonering og straffeforfølgelse av momssvindlerne uavhengig om svindelen har ført til inntektstap hos dem eller i andre medlemsland.

I tillegg la Europakommisjonen i desember 2008 frem to tiltak<sup>16</sup> for å endre momsdirektivet. Det første tok sikte på å forebygge misbruk av momsfrитай på import og direkte videresalg (trekanthandel), og det andre gir medlemsland muligheten til å gjøre selger av varen ansvarlig for den tapte momsen skapt av hans *missing trader* når han ikke innrapporterer sitt salg til skattemyndighetene (Europakommisjonen, 2013a). Det første tiltaket er et nytt tiltak, mens det andre tiltaket er likt som tiltak 3 lagt frem over. Det første tiltaket legger opp til en tydeligere spesifisering av hvilke tilfeller av import som er unntatt moms hvis de blir etterfulgt av salg av de samme varene til et avgiftssubjekt i et tredje medlemsland. Momsfritaket på eksport gjelder bare hvis kravene for trekanthandel nevnt under første del i oppgaven er innfridd (Europakommisjonen, 2008c). Svindlere benytter ofte forenklingsregelen fra trekanthandel for å kunne skape flere bufferselskaper og skape større avstand mellom *missing trader* og slutteksportør.

Det andre tiltaket gir medlemsland muligheten til å gjøre selger av varen ansvarlig for den tapte momsen skapt av hans *missing trader* i tilfeller hvor selger ikke innrapporterer sitt salg til myndighetene. Tiltaket kom frem etter at etterforskere meldte at forhandlere i grenseoverskridende transaksjoner bevisst ikke innrapporterer (eller rapporterer ufullstendig) sin eksport til skattemyndighetene. Som en konsekvens av dette får ikke mottakerlandet informasjon om import av varer, noe som gjør det nesten umulig å oppdage momssvindel. Europakommisjonen foreslår derfor at selger i

---

<sup>16</sup> COM (2008) 805 final (Europakommisjonen, 2008c)

grenseoverskridende transaksjoner skal være ansvarlig for momstapet skapt av *missing trader*, når selger bidrar til momstapet ved ikke å rapportere inn, underrapportere eller rapportere inn salget for sent til skattemyndighetene. Tiltaket vil gi skattemyndigheter et virkemiddel for å gjenvinne tapt moms (Europakommisjonen, 2008c). Forslagene presentert i desember 2008 ble implementert i juni 2009. Det første tiltaket ble implementert 25. juni 2009, og det nye direktivet var gjeldene fra 1. januar 2011 (Europakommisjonen, 2013a).

I august 2009 vedtok Europakommisjonen å omarbeide forordningen<sup>17</sup> for administrativt samarbeid.<sup>18</sup> Endringen i forordningen fokuserer på forbedringer av det administrative samarbeidet og forbedringer i kampen mot momssvindel (Europakommisjonen, 2013a). Det innebærer ifølge Europakommisjonen (2013a;2009a) følgende deler:

1. Tillate medlemsland å ha automatisk tilgang til data i andre medlemslands databaser relatert til identifisering av avgiftssubjekter og deres aktivitet. Denne automatiske tilgangen vil redusere svært tidskrevende henvendelser for å hente ut informasjon.
2. Felles minimumsstandarder for registrering og av-registrering av avgiftssubjekter i VIES. Ved å opprette juridiske minimumsregler for registrering og av-registrering av avgiftssubjekter i VIES vil man kunne forhindre potensielle svindlere fra å få eller å misbruke momsregistreringsnummer. Det vil i tillegg forsikre legitime forhandlere at informasjonen de har på sine kunder er pålitelig.
3. Opprettelsen av EUROFISC. Eurofisc er et europeisk nettverk bestående av representanter fra nasjonale skattemyndigheter. Formålet med dette nettverket er å forbedre samarbeidet mellom medlemslandene for å oppdage svindlere så tidlig som mulig. Eurofiscs hovedoppgave er å gi skape multilaterale

---

<sup>17</sup> Forskrift nr. 1798/2003

<sup>18</sup> COM(2009) 427 final (Europakommisjonen, 2009a)

varselmekanismer for å bekjempe momssvindel som forhåpentligvis kan utvikle en felles form for risikovurdering og strategi på grenseoverskridende transaksjoner. ECOFIN godkjente i 2008 hovedmandatet til det planlagte Ecofisc systemet.

### 3.2.3 Omvendt avgiftsplikt innføres

Svindelen utgjør en stor trussel for EU-landenes skatteinntekter, og enkelte medlemsland har derfor bedt ECOFIN om dispensasjon til å gjøre unntak i sine momssystemer basert på artikkel 395 i momsdirektivet. Medlemslandene ønsker å benytte *rettet* omvendt avgiftsplikt i spesielt utsatte sektorer eller varegrupper for å bekjempe momssvindel (Europakommisjonen, 2009b).

Europakommisjonen la i september 2009 frem et forslag<sup>19</sup> som gir interesserte medlemsland muligheten å benytte midlertidig *rettet* omvendt avgiftsplikt på en forhåndsdefinert liste av varer og tjenester som er blitt identifisert som utsatt for svindelforsøk. Europakommisjonen hadde på daværende tidspunkt (2009) fått informasjon om påstått svindel med europeiske klimakvoter. Selv om det var behov for en nærmere analyse av klimakvotesvindelen, så Europakommisjonen det som nødvendig å ta raske grep på bakgrunn av informasjonen fremsatt av flere medlemsland. En annen kategori av varer som ble inkludert i direktivet, var mobiltelefoner og mikroprosessorer. På disse varene ble det i Storbritannia allerede benyttet omvendt avgiftsplikt på bakgrunn av unntaket<sup>20</sup> som ble gitt, og som senere ble forlenget. Forslaget inkluderer også andre varer som parfyme og edle metaller (Europakommisjonen, 2009b).

For å innføre omvendt avgiftsplikt, må medlemslandene først informere Europakommisjonen. Innføring av *rettet* omvendt avgiftsplikt må følge detaljerte betingelser for å unngå negative sideeffekter så langt som mulig. For å forsikre at omvendt avgiftsplikt forblir *rettet*, må varene og tjenestene som skal omfattes, være

---

<sup>19</sup> COM(2009) 511 final (Europakommisjonen, 2009b)

<sup>20</sup> ECOFIN gav i mai 2009 Storbritannia tillatelse til å fortsette å benytte spesielle unntak fra artikkel 193 i momsdirektivet. OJ L 148 den 11.6.2009, s. 14.



på listen. Hvert medlemsland kan i tillegg bare benytte omvendt avgiftsplikt på maksimalt tre kategorier hvorav to kan være varer. De interesserte medlemslandene må implementere effektive kontrolltiltak for å unngå at nye former for svindel oppstår i andre vare- og tjenestegrupper eller at svindelen flytter til andre medlemsland som ikke har innført tiltaket. Endringen i direktivets artikkel 199 ble implementert og er gjeldene til 30. juni 2015 (Europakommisjonen, 2009b).

### **3.2.4 Fremtiden for merverdiavgiftssystemet i EU**

I desember 2011 kom Europakommisjonen med en uttalelse<sup>21</sup> om fremtiden til merverdiavgiftssystemet i EU. Dette var ikke bare på bakgrunn av momssvindel, men også andre svakheter ved det nåværende systemet. Uttalelsen lister opp de ulike grepene som må tas de neste årene for å forenkle og effektivisere momssystemet i EU. Et forbedret momssystem må ifølge uttalelsen ha nøytrale skatteeffekter og være svindelsikkert. For å forhindre momssvindel på EU-nivå sier uttalelsen at man må styrke tiltakene som allerede er blitt iverksatt.

Europakommisjonen vil følge med på tiltakene som er iverksatt og skal rapportere effektivitet av tiltakene i 2014. Europakommisjonen oppfordrer samtidig ECOFIN til å godkjenne de øvrige forslagene som har kommet frem siden debatten startet i 2006. Samtidig oppfordrer de til videre samarbeid gjennom Eurofisc for å utvikle nye tiltak mot momssvindel og for å avdekke nye svindelforsøk. Som nevnt tidligere i oppgaven blir momssvindelen mer og mer kompleks. Den involverer ofte land utenfor EU, og Europakommisjonen ser derfor det som nødvendig å forbedre samarbeidet med såkalte tredjeland, som Norge (Europakommisjonen, 2011). Europakommisjonens uttalelse ble godkjent av ECOFIN i mai 2012 (Europakommisjonen, 2013a).

---

<sup>21</sup> COM(2011) 851 final (Europakommisjonen, 2011)

### 3.2.5 Quick Reaction Mechanism

Europakommisjonen lanserte i juli 2012 forslaget om raskere respons ved tilfeller av momssvindel. Forslaget ble kalt Quick Reaction Mechanism (QRM) og gjør det mulig for medlemslandene å reagere raskere og mer effektivt på momssvindel. Gjennom QRM vil medlemsland som møter alvorlige og plutselige tilfeller av momssvindel få muligheten til å implementere enkelte nødtiltak som tidligere ikke var tillat. Tiltaket innebærer at medlemsland kan innføre omvendt avgiftsplikt i løpet av én måned på svindelutsatte varer og tjenester. Dette vil øke medlemslandenes sjanser for å takle komplekse svindelforsøk betydelig. Tiltaket kan også redusere finansielle tap (Europakommisjonen, 2012).

Europakommisjonen valgte å innføre dette tiltaket fordi nye former for karusellsvindel kan på svært kort tid svindle til seg enorme summer. Tidligere måtte medlemsland be om unntak fra momslovgivningen for å innføre tiltak mot momssvindel. Denne prosessen kunne være svært tidskrevende fordi Europakommisjonen først måtte lage et forslag for deretter å sende det til ECOFIN hvor det måtte bli enstemmig vedtatt før den kunne innføres. Den lange prosessen forsinket medlemslandene fra å innføre nødvendige tiltak mot svindel. Med QRM vil man ikke lenger måtte vente, og en raskere prosess vil gi medlemslandene midlertidig unntak fra momslovgivningen i løpet av én måned, og unntaket kan være gyldig i opptil ett år. Det gir medlemslandet tid til å etablere mer langsiktige tiltak eller søke Europakommisjonen om unntak for en lengre periode (Europakommisjonen, 2012).

## 4 Kan Norge rammes av merverdiavgiftssvindel?

Erfaringene fra EU som beskrevet i del 2 er i høyeste grad relevante for Norge selv om det naturligvis eksisterer en del forskjeller mellom Norge og EU. For å forstå hvordan svindelerfaringene i EU er relevante for Norge, er det først viktig å se på en del klare forskjeller i momslovgivningen mellom EU og Norge. Likevel finner oppgaven grunn å frykte karusellsvindel også i Norge.

### 4.1 Merverdiavgiftssystemet i Norge i forhold til EU

Nasjonale skatte- og avgiftsbestemmelser faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Merverdiavgiftsdirektivet gjelder dermed ikke for Norge. Direktivet viser likevel til et merverdiavgiftssystem som på mange måter ligner på det norske systemet, der hovedregelen er at det skal betales avgift på all omsetning av varer og tjenester. Merverdiavgiften som umiddelbart legges på import er den vesentlige forskjellen mellom Norge og EU som er relevant i denne sammenhengen. Norske virksomheter kan *ikke* importere varer og tjenester og gjøre opp for momsen i neste omsetningsoppgave på like linje med virksomheter innen EU. Samtidig beregnes det ikke merverdiavgift på utførsel av varer og tjenester til utenfor merverdiavgiftsområdet (Skatteetaten, 2012a). Merverdiavgiftsloven definerer merverdiavgiftsområdet som det norske fastland og alt område innenfor territorialgrensen men ikke Svalbard, Jan Mayen eller de norske bilandene (Finansdepartementet, 2009b).

Som nevnt over skal det ved import fra utlandet beregnes merverdiavgift (tollavgift) umiddelbart etter innførsel. Dette skal sikre at varer som innføres får lik avgiftsbelastning som varer som omsettes innenlands. Avgiftsplikten avhenger ikke av om varen innføres av forbruker eller avgiftssubjekt. For avgiftssubjekt er merverdiavgift ved innførsel fradragsberettiget som inngående merverdiavgift. Unntaket fra den generelle regelen om at merverdiavgiften umiddelbart innkreves ved import er fjernleverbare tjenester som har omvendt avgiftsplikt ved innførsel. Dette tilsier at det er kjøperen av tjenesten som plikter seg til å beregne og betale inn merverdiavgiften i sitt momsoppgjør med skattemyndighetene (Skatteetaten, 2012b). Normalt må man vise en avgiftspliktig omsetningen på over 50 000 kr i løpet av en

periode på tolv måneder for å kunne registrer seg i det norske merverdiavgiftsregisteret (Altinn, 2011).

## **4.2 Missing trader- og karusellsvindel i Norge**

Fordi momsreglene for import og eksport i Norge skiller seg fra reglene i EU, vil ikke Norge i like stor grad som EU være utsatt for *missing trader*- og karusellsvindel. Likevel er det oppdaget tilfeller av momssvindel i Norge, og dessuten er det funnet bevis på at Norge er blitt utnyttet som transitland i karusellsvindler som foregår i EU. Norge blir dermed et tredjepartsland som involveres for å forvirre skattemyndighetene i det aktuelle EU-landet.

### **4.2.1 Eksempler på *missing trader*- og karusellsvindel i Norge**

Det er få kjente eksempler på *missing trader*- og karusellsvindel i Norge, og de foregår på andre måter enn i EU. Dette skyldes som sagt i hovedsak at EU og Norge har ulike momsregler på eksport og import. EU har som nevnt innledningsvis momsfratak på eksport mellom medlemslandene. Importører i EU gjør opp for skyldige moms i sine omsetningsoppgaver, men på grunn av fradragsretten vil det i praksis ikke skje en umiddelbar overføring til skattemyndighetene. Importører i Norge må umiddelbart betale avgift til norske tollmyndigheter ved innførsel av varer eller tjenester til Norge. Det norske merverdiavgiftssystemet er derfor mer robust enn det europeiske fordi norske importører ikke kan forsvinne med merverdiavgiften.

Det finnes likevel eksempler på merverdiavgiftskaruseller i Norge. Det mest markante eksempelet handler om momssvindel med klimavoter. Norge ble rammet da dette også var et utbredt problem i Europa. En av årsakene til at dette også rammet Norge, er at klimavoter har lignende momsbehandling i Norge som i EU. Dette er et spesialtilfelle som vil utdypes i neste del av oppgaven.

Et annet eksempel på momssvindel i Norge er smugling av gull. Gullet smugles inn til Norge uten fortolling ved grensen for så å bli videresolgt inkludert moms. Men selgeren betaler ikke inn den skyldige momsen til skattemyndighetene. Dette tilsvarer *missing trader*-svindel, men i motsetning til tilfellene i EU, blir ikke varene lovlig importert til Norge. Norge er et av få land i Europa som fremdeles har merverdiavgift

på gull. Gullprisen ble femdoblet på få år og en kilobar gull kostet i juni 2012 rundt 400 000 kroner inkludert moms i Norge.<sup>22</sup> Når gullet smugles over grensen for å bli videresolgt i Norge, stiger verdien av gullet automatisk med momssatsen på 25 prosent. Altså kan 10 kilo smuglet gull gi en svart inntekt på én million kroner ved å tilbakeholde merverdiavgiften (Magnussen & Haakaas, 2012).

Dagens Næringsliv kunne 17. januar 2013 rapportere at Skatt øst og Tollvesenet i Norge hadde avdekket fem nettverk som skal ha solgt smuglet gull for minst 130 millioner kroner. De mistenkte hadde kontoradresse i Bjørvika i Oslo, men da granskere fra Skattekrim og Tollvesenet kom på uanmeldt besøk, viste det seg at de bare hadde leid et «virtuelt» kontor der. Altså kan smuglerne ha befunnet seg hvor som helst i verden. Granskerne fastslo at kontoret fungerte som en fasade for gullsmuglere mens de stjal store momsbeløp i Norge. Gullet ble kjøpt momsfritt i Europa for så å bli smuglet inn til Norge og videresolgt innenlands til priser inkludert moms. Smuglerne betalte ikke én krone moms til norske myndigheter, men forsvant med pengene til utlandet. En dansk mann ble i november 2012 tatt av norske tollere på Svinesund med 3,5 kilo rent gull i bilen. Sammen med gullet fant tollerne en avtale som viste at dansken var ansatt i et av selskapene som tilhørte gullsmugler-nettverket. Ifølge Skattekrim-sjef Jan-Egil Kristiansen solgte smuglerne gullet videre til seriøse aktører i Norge. De fem nettverkene som mistenkes for omfattende gullsmugling og momssvindel granskes nå av Skatt øst (Sæter, 2013).

Ifølge Aftenposten jakter norsk politi bakmennene til gullsmuglingen knyttet til et internasjonalt nettverk av gullsmuglere. Saken er koblet til annen momssvindel og hvitvasking av penger, og har forgreininger til Finland og flere andre land i Europa (Magnussen & Haakaas, 2012). Skattekrimsjef Jan-Egil Kristiansen uttalte til Dagens Næringsliv: ”Jeg tror bare dette er toppen av isfjellet, jeg frykter at det dreier seg om langt større tall”. Det fremgår av arrestkjennelsen at det har gått store strømmer penger gjennom Bjørvika-selskapet og de andre selskapene i nettverket. Over 22 millioner har forsvunnet ut av Norge til et selskap på Kypros, og 800.000 kroner er

---

<sup>22</sup> Prisen på gull er her basert på tall fra juni 2012. I 2013 har gullprisen opplevd det største fallet på 30 år. Det totale fallet på gullpriser er 14% og prisen i mars 2013 la på rundt 9197 kroner pr unse (ifølge SSB). <http://www.dn.no/forsiden/borsMarked/article2596743.ece>

blitt overført til et selskap i Polen. Totalt 47 millioner kroner har vært innom Bjørvika-selskapet i løpet av to måneder i juli i 2012 (Sæter, 2013).

## 5 På samme marked - spesialtilfellet klimakvotesvindel

Som man kan se av forrige del er Norge sårbar for momssvindel, og handel med klimakvoter er spesialtilfellet som forklarer hvorfor karusellsvindel også er relevant for Norge. For å forstå hvordan karusellsvindel med klimakvoter rammet både Norge og EU vil det først gis en teoretisk gjennomgang av klimakvoter og deres momshåndtering. Avslutningsvis presenteres de ulike tiltakene som ble implementert i kampen mot momssvindel med klimakvoter.

### 5.1 Generelt

I 1997 signerte de fleste land i verden FNs Kyotoprotokoll med mål om å redusere klimagassutslippene med 5% i henhold til 1990s utslippsnivåer mellom 2008 og 2012. Ifølge Kyotoprotokollen plikter Norge seg til i denne perioden å dekke sine utslipp av klimagasser med en tilsvarende mengde FN-godkjente klimakvoter (Klima-og forurensningsdirektoratet, 2008). Kyotoprotokollen legger til rette for handel med utslippskvoter og samarbeid med andre industriland eller utviklingsland. Det ble etablert et nasjonalt kvotesystem i Norge i 2005, og det skulle være en innfasingsperiode frem til 2008 hvor man skulle etterleve utslippsforpliktelsene i Kyotoprotokollen. I 2008 ble Norge innlemmet i EUs kvotehandelsdirektiv<sup>23</sup>, og vi ble dermed en del av EUs kvotehandelssystem gjennom EØS-avtalen (Finansdepartementet, 2010a, p. 2).

Hvert land må utvikle en nasjonal allokeringsplan (NAP) for landets totale utslipp. Allokeringsplanene må godkjennes av Europakommisjonen som deretter setter et tak på det totale utslippet som tillates av de ulike utslippskildene. Det totale tillate utslippet blir konvertert til kvoter (hvor en kvote tillater ett tonn av CO<sub>2</sub>), som distribueres av EU til de ulike medlemslandene. Myndighetene i hvert land bestemmer hvordan klimakvotene skal fordeles mellom de ulike utslippskildene. Kvotene kan handles både nasjonalt i Norge og internasjonalt med EU-landene. Ved utgangen av hvert år må virksomhetene som omfattes av kvotesystemet levere inn kvoter tilsvarende sine utslipp til myndighetene (Europakommisjonen, 2013b).

---

<sup>23</sup> Direktiv 2003/87EF av 13. oktober 2003 en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp.

I Norge er taket satt til 15 millioner tonn CO<sub>2</sub> per år, og staten utsteder 15 millioner klimakvoter. I Norge forventes et årlig utslipp på 21 millioner tonn CO<sub>2</sub>. Det tilsier at norske bedrifter som faller inn under kvotesystemet må redusere utslippet sitt eller kjøpe klimakvoter fra andre norske virksomheter eller utenlandske virksomheter. Prisen på klimakvoter bestemmes av tilbud og etterspørsel i markedet (Klima-og forurensningsdirektoratet, 2008).

EU *Emission Trading System* (EU ETS) er handelssystemet for europeiske klimakvoter kalt EUAs (European Unit Allowances). Hver handel med EUAs blir registrert i et nasjonalt register før det blir sentralt lagret i Europakommisjonens transaksjonslogg (Community Independent Transaction Log, CITL). Handel med kvoter kan skje direkte mellom to parter, via megler eller på etablerte markedsplasser. Norge er ett av seks land i kvotehandelsystemet som har en markedsplass for handel med klimakvoter. De europeiske handelsplattformer for klimakvoter er: European Climate Exchange (London, England), NASDAQ OMX (Oslo, Norge), European Energy Exchange (Leipzig, Tyskland), Energy Exchange Austria (Graz, Østerrike), Climex (Amsterdam, Nederland) og BlueNext (Paris, Frankrike). Mer enn 2 milliarder klimakvoter er allokert til 12000 utslippskilder i de 27 deltakende landene, og det europeiske klimakvotemarkedet er estimert å være verdt rundt 90 milliarder euro per år (Europol, 2009).

For å kunne handle med klimakvoter må man registrere seg i et klimakvoteregister. Det holder å være registrert i ett land for å få handle med klimakvoter i hele Europa. I januar 2009 åpnet det norske kvoteregisteret, og det administreres av Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif). Alle land i EU og EØS som har ratifisert Kyotoprotokollen, er pålagt å ha et kvoteregister (Klima-og forurensningsdirektoratet, 2009). I juni 2012 ble det norske registeret for klimakvoter overført til et nytt fellesregister (Union Registry) sammen med alle de nasjonale kvoteregistrene i EUs kvotemarked. De ulike registrene driftes individuelt som før, men må nå bruke samme registreringsprogramvare slik at registreringsprosessen er lik i alle land, og det stilles strengere krav til søkere (Klima-og forurensningsdirektoratet, 2012).



## 5.2 Merverdiavgift på klimakvoter

Klimakvoter anses i den norske merverdiavgiftsloven som tjenester og omsetning av klimakvoter er dermed avgiftspliktig etter merverdiavgiftsloven § 3-1 første ledd som sier at *”det skal beregnes merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester”*. Klimakvoter anses i tillegg for å være fjernleverbare tjenester jfr. § 3-30, og ifølge lovens § 1-3 første ledd bokstav i defineres fjernleverbare tjenester som *”tjenester der utførelsen eller leveringens art ikke eller vanskelig kan knyttes til et bestemt fysisk sted”*. Innførsel av fjernleverbare tjenester har omvendt avgiftsplikt jfr. § 11-3 første ledd. Det vil si at det er kjøperen av varen som skal beregne og innbetale merverdiavgift ved innførsel til Norge (Finansdepartementet, 2009b).

I EU regnes handel med klimakvoter som avgiftspliktig omsetning av tjenester, og det skal derfor kreves merverdiavgift på salg av klimakvoter på lik linje med andre avgiftspliktige tjenester. Som nevnt tidligere gjelder destinasjonsprinsippet ved grenseoverskridende handel med tjenester innen unionen. I grenseoverskridende handel med klimakvoter skal kjøperen beregne og betale merverdiavgift i sitt momsoppgjør med hjemlandets skattemyndigheter – altså omvendt avgiftsplikt ved innførsel. Selger kan dermed eksportere klimakvoter til andre land momsfritt (Finansdepartementet, 2010a, p. 2).

## 5.3 Klimakvotesvindel i EU

Handel med klimakvoter skjer elektronisk, og det internasjonale markedet genererer store volumer og høye verdier på meget kort tid. Samtidig går transaksjonene ofte via flere virksomheter noe som øker mulighetene for svindel og kompliserer kontroll av transaksjonene. Svindlere kan på kort tid samle høye beløp innkrevd avgift før de forsvinner uten å innbetale avgiften til skattemyndighetene.

I desember 2009 meldte Europol at svindel med klimakvoter kostet europeiske skattebetalere mer enn 5 milliarder euro. EUs klimakvotehandelsystem hadde blitt utsatt for svindel i de forgående 18 månedene, med store økonomiske tap som konsekvens. I slutten av 2008 begynte det å komme indikasjoner på mistenkelig handelsaktivitet når flere markedsplattformer så en økning i handel av europeiske klimakvoter. Marketsvolumet nådde en topp i mai 2009 med flere hundre millioner omsatte EUAs. Som strakstiltak for å unngå fremtidige tap endret franske,

nederlandske, britiske og spanske myndigheter sin skattelovgivning på disse transaksjonene. Markedshandelsvolumet ble redusert med opptil 90% etter innførsel av strakstiltakene (Europol, 2009).

Svindelen ble gjennomført ved at kriminelle etablerte seg i et EU- eller EØS-land og momsregistrerte seg der for deretter å opprette en konto i et klimakvoteregister tilknyttet det europeiske klimakvotehandelsystemet. Svindlerne kunne dermed importere klimakvoter momsfritt fra andre land. Etter at klimakvotene ble importert, ble de videresolgt med merverdiavgift lagt til i prisen. Importøren av kvotene forsvant enten ved konkurs eller gjennom andre forkledningsmekanismer uten at merverdiavgiften blir betalt inn til skattemyndighetene. Svindelen kunne ta karusellform ved at klimakvotene ble solgt til en slutteksportør som solgte de tilbake til startforhandler som kunne begynne nye runder av svindelen (Økokrim, 2010).

Som nevnt innledningsvis er det nok å være registrert i ett lands klimakvoteregister for å kunne handle innen det europeiske klimakvotemarkedet. Lite regulering på registreringer var en av årsakene til at det ble så ettertraktet å svindle i dette markedet. I enkelte lands register var det få kontrollmekanismer, og de krevde ikke identifikasjon eller annen form for dokumentasjon ved registrering. Danmark har i ettertid blitt kritisert for å ha dårlig kontroll på sitt klimakvoteregister. Mellom 2007 og 2009 vokste det danske klimakvoteregisteret til å bli verdens største med 1256 registrert kontoer. Ekstrabladet avslørte at flere aktører som svindlet med klimakvoter i andre europeiske land var registrert i det danske klimakvoteregisteret. Etter avsløringene ryddet danske myndigheter opp i registeret, og de endte opp med færre enn 50 reelle kontoer. I dag er det danske klimakvoteregisteret samkjørt med resten av EUs klimakvoteregister og kontrollmekanismene for registrering er lik i alle land (Elkjær & Mynderups, 2011).

#### **5.4 Klimakvotesvindelen i Norge**

Norge ble varslet av andre europeiske myndigheter om klimakvotesvindelen som foregikk sent 2008 og gjennom 2009 i mange europeiske land. Skattemyndighetene ble dermed tidlig gjort oppmerksomme på at det kun var et tidsspørsmål før denne type momssvindelen kunne flytte seg til Norge. Skattemyndighetene skaffet seg dermed

tilgang på transaksjonsloggen for klimakvotehandling for å se om handelsvolumet endret seg betydelig. I november 2009 så man tegn til svindel på det norske klimakvotemarkedet. Et stort antall klimakvoter ble kjøpt fra utlandet for så – på få minutter – å bli solgt videre til innenlandske forhandlere (Carlsen, 2012).

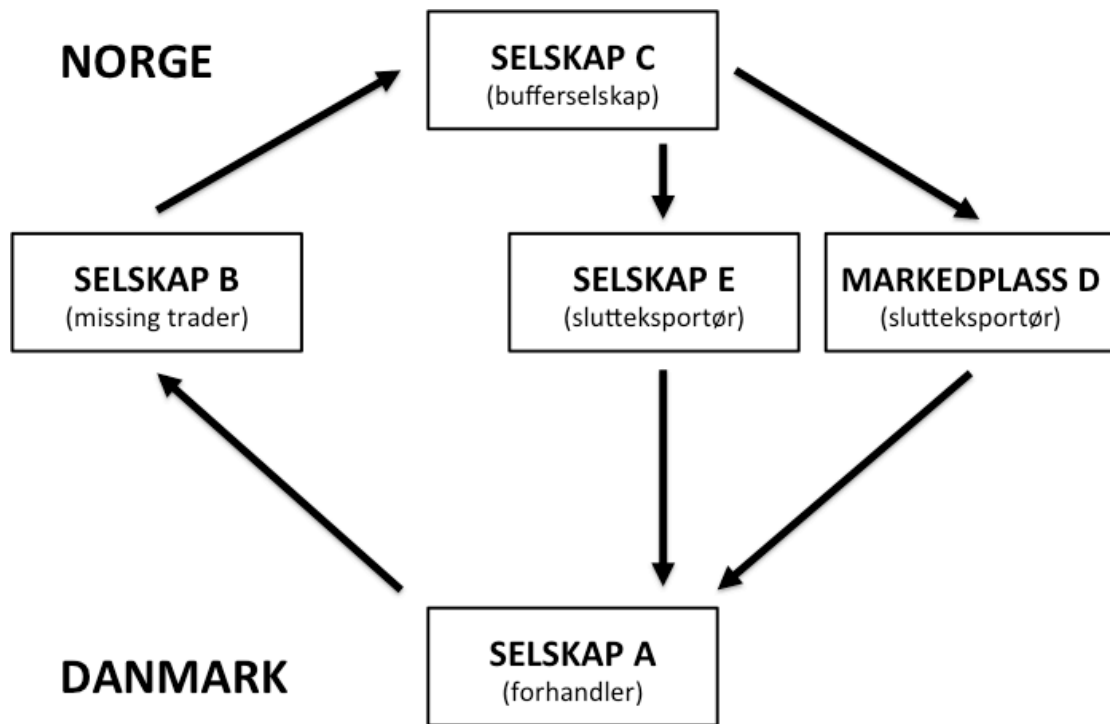


Figure 6: Klimakvotesvindel (Finansdepartementet, 2010a, p. 5)

**Forklaring til figur 6:** *Selskap B* i Norge importerer klimakvoter fra *selskap A* som er lokalisert i Danmark. Det er omvendt avgiftsplikt slik at *selskap B* skal beregne utgående merverdiavgift i sin omsetningsoppgave. Siden *selskap B* er fradragsberettiget vil det i praksis ikke skje en overføring til skattemyndighetene før *selskap B* videreselger klimakvotene. *Selskap B* videreselger kvotene til *selskap C* og legger på merverdiavgift som ikke betales inn til skattemyndighetene. *Selskap C* kan videreselge til *markeds plass D* eller *selskap E*. *Selskap C* kan være en legitim aktør og innbetale merverdiavgiften på sitt videresalg. *Selskap E* selger klimakvotene ut av landet og tilbake til *selskap A*. *Selskap E* har fradragsrett for inngående merverdiavgift og får refusjon av moms som ikke er betalt inn av *selskap B*. *Selskap A* kan starte en ny karusellsvindel ved å kjøpe klimakvotene av *markeds plass D* eller *selskap E*, for så å eksportere tilbake til *selskap B*.

Det viste seg at i tilfellene med svindel med klimakvoter i Norge registrerte svindlerne seg i det norske merverdiavgiftregisteret og i det danske klimakvoteregisteret. Dette var for å handle med klimakvoter på det europeiske markedet og deretter innføre klimakvotene fra Danmark til Norge. Importøren betalte ikke merverdiavgift til selger eller tollmyndighetene når kvotene ble innført til Norge, fordi merverdiavgiften skal beregnes på den ordinære omsetningsoppgaven. Ved import av klimakvoter er kjøperen derfor være i besittelse av importerte klimakvoter uten at det har skjedd en faktisk innbetaling av merverdiavgift. Etter å ha importert kvotene fra Danmark til Norge ble kvotene rask videresolgt til en innenlandsk forhandler inkludert moms. Den innenlandske forhandleren videresolgte deretter klimakvotene til børsen for klimakvoter i Norge, NASDAQ OMX eller andre forhandlere. Importøren av klimakvotene forsvant deretter uten å betale inn merverdiavgiften den har krevd inn på videresalget. Den opprinnelige eksportøren i Danmark kunne kjøpe klimakvotene tilbake hos markedsplassen eller hos forhandleren momsfritt for å så sette i gang svindelen på nytt. I virkeligheten var svindelen vesentlig mer omfattende med flere transaksjoner og flere involverte «bufferselskap» for å skjule den svindelen (Finansdepartementet, 2010a, p. 5).

21. august 2012 skrev NA24 at sju menn var tiltalt for omfattende momssvindel med klimakvoter for 139 millioner kroner. Tiltalen sier *”ved at de unnlot å registrere seg i merverdiavgiftregisteret og/eller unnlot innen lovlige frister å sende avgiftsmyndighetene omsetningsoppgave med opplysning om avgiftspliktig omsetning av klimakvoter på totalt 642.216.728,- kroner.”* Ifølge tiltalen skal de ha utnyttet klimakvotesystemet til å unndra penger i perioden oktober 2009 til februar 2010. Det var Skatt øst som oppdaget de store transaksjonene og stusset på at flere norske selskaper drev med store salg og kjøp av klimakvoter uten å innrapportere avgiftsoppgaver. Dagens Næringsliv skriver at politiet senere tok beslag i klimakvoter og penger til en samlet verdi av 110 millioner kroner. Ifølge Dagens Næringsliv er det fortsatt uklart for politiet hvor resten av pengene er blitt av. Foreløpig har de funnet noen spor til kontoer i De forente arabiske emirater og Seychellene (Carlsen, 2012).

## 5.5 Tiltak for klimakvotesvindel i EU og Norge

Tidlig i 2010 gjennomførte myndigheter i en rekke europeiske land aksjoner mot flere kriminelle nettverk. I løpet av 2010 ble hundrevis av selskaper i Europa undersøkt og mer enn 100 personer ble arrestert i forbindelse med momssvindel med klimakvoter. De europeiske landene som ble rammet av svindelen samarbeider nå med Europol og Eurojust<sup>24</sup> for å samle og analyserer informasjon for å identifisere og forhindre nye svindelangrep fra organisert kriminelle grupper (Europol, 2010).

Norge og en rekke andre europeiske land forsøker å avdekke de kriminelle nettverkene bak de store momssvindlene (Europol, 2010). Ofte er svindelen tilknyttet kriminelle nettverk som opererer utenfor EU og på andre kontinenter. Ifølge Europol (2010) blir organisert momssvindel ofte brukt for å finansiere andre former for kriminalitet som narkotikasmugling, menneskehandel («trafficking»), identitetstyveri, alkoholsmugling, forfalskninger og til og med terrorhandlinger.

Europakommisjonen la som nevnt 29. september 2009 frem et hasteforslag om endring i merverdiavgiftsdirektivet på bakgrunn av momssvindel med klimakvoter. Forslaget<sup>25</sup> innebar en valgfri, rettet og midlertidig bruk av omvendt avgiftsplikt på enkelte varer og tjenester mellom avgiftssubjekt innad i det enkelte medlemsland, deriblant klimakvoter (Europakommisjonen, 2009b). I starten av desember 2009 ble endringen vedtatt av ECOFIN-rådet. Muligheten for medlemslandene å endre avgiftsplikten gjelder frem til 30. juni 2015 (Finansdepartementet, 2010a, p. 4).

Flere EU-land iverksatte tiltak i sine merverdiavgiftssystemer før Europakommisjonen kom på banen for å redusere faren for momssvindel med klimakvoter. Storbritannia var et av de første landene som oppdaget uregelmessigheter med klimakvotehandelen. Britiske myndigheter oppdaget at flere personer som tidligere hadde vært involvert i omfattende organisert karusellsvindel stod bak virksomheter som var registrert i flere EU-lands klimakvoteregister.

---

<sup>24</sup> Eurojust er den Europeiske Unions juridiske samarbeidsenhet. Kjernevirksomheten er å hjelpe myndighetene i EUs medlemsland når det kommer til alvorlig grenseoverskridende kriminalitet. <http://eurojust.europa.eu>

<sup>25</sup> COM (2009) 511 – endret momsdirrektivet ved å sette inn artikkel 199a (Europakommisjonen, 2009b)

Storbritannia innførte derfor med virkning fra 31. juli 2009 en ordning med merverdiavgiftsfritak ved innenlandsk omsetning av klimakvoter. EUs merverdiavgiftsdirektiv gir som nevnt medlemsland lov til å bestemme momsfristak selv. Frankrike og Nederland gjennomførte lignende tiltak for å forhindre momssvindel med klimakvoter (Finansdepartementet, 2010a, p. 4).

På bakgrunn av forflytningsfaren mente Finansdepartementet at det raskt burde innføres tiltak for å forhindre momssvindel med klimakvoter også i Norge. Det ble vurdert flere alternative endringer i merverdiavgiftsloven. Et av alternativene var å unnta klimakvoters omsetningen fra merverdiavgiftsloven eller gi det fritak for merverdiavgift. Ved å gi omsetning av klimakvoter unntak fra loven vil det endre avgiftsstatusen for virksomheter og kunne skape administrative byrder både for skatteetaten og virksomhetene. Ved å innføre fritak fra merverdiavgiftsloven vil det norske regelverket avvike fra merverdiavgiftsdirektivet i EU som vil kunne gi uheldige vridninger på det europeiske markedet og gjøre det vanskelig for aktørene som opererer internasjonalt. Finansdepartementet kom frem til at begge disse tiltakene er uheldige siden de er avvik fra den generelle avgiftsplikten. Myndighetene i Norge gikk derfor inn for omvendt avgiftsplikt ved innenlandsk omsetning av klimakvoter i likhet med EU, og tiltaket trådte i kraft fra mars 2010. Forslaget ble vedtatt uten å ha vært på høring fordi Finansdepartementet mente lovendringen var viktig å få raskt på plass (Finansdepartementet, 2010a). Endringene i merverdiavgiftsloven er § 11-1 annet ledd, forslag til § 11-4 første ledd nytt tredje punktum og forslag til endring i § 15-6 annet ledd (Skatteetaten, 2010). Det skal samtidig sies at norske skattemyndigheter parallelt gjennomførte overvåkning av transaksjonsloggen for klimakvotehandling og hadde allerede registrert mistenkelige transaksjoner mellom Norge og Danmark, og hadde i den sammenheng utført en omfattende aksjon mot flere aktører i markedet (Finansdepartementet, 2010b).

## 6 Konklusjon

### 6.1 Fremtidens merverdiavgiftskaruseller

Denne oppgaven har vist at et helhetlig regelverk som forhindrer alle muligheter for merverdiavgiftssvindel er vanskelig å konstruere. Det gjelder både i en stor og sammensatt union som EU, men også i et lite land som Norge. *Missing trader*- og karusellsvindel er organiserte kriminelle angrep på lands skatteinntekter. Derfor er det all grunn til å være på vakt i fremtiden. Det er også grunnen til at skattemyndigheter i EU og i Norge arbeider kontinuerlig for å holde følge med utviklingen. EU fortsetter jakten på de rette tiltakene mot momssvindel. Så er også EU, slik oppgaven viser, særlig belastet med *missing trader*- og karusellsvindel. Norge er også rammet. Spørsmålet er om et lite, åpent land som Norge kan bli rammet like hardt som EU.

Som det fremgår av oppgaven er det en del argumenter som taler i mot dette. *Missing trader*- og karusellsvindel bygger på nullsats på eksport mellom medlemslandene og den utsatte betalingsmekanismen for moms ved import. Norge har ikke et tilsvarende momssystem, og merverdiavgiften i Norge innkreves umiddelbart etter at varene eller tjenestene blir importert til Norge. Man kan ut fra dette argumentet anta at det ikke skal være mulig for Norge å bli utsatt for den tradisjonelle formen for *missing trader*- og karusellsvindel. Man har likevel sett tilfeller av *missing trader*- og karusellsvindel i Norge. Ved hjelp av gullsmugling har svindlere i Norge skapt en form for *missing trader*-svindel. Dette skiller seg fra vanlig *missing trader*-svindel fordi varene innføres ulovlig til landet, og de kan derfor vanskelig brukes som bevis for at Norge utsettes for den tradisjonelle formen som forutsetter lovlig innførsel av varer. Man kan likevel lese ut av dette eksempelet, og ut fra matmomseksemplet fra Ungarn, at høye og ulike momssatser fra resten av Europa tiltrekker seg svindel. Dette er spesielt relevant for situasjonen i EU i dag hvor mange land sliter med store underskudd som må dekkes inn gjennom økte skatter. Store nasjonale forskjeller i merverdiavgift øker risikoen for at momssvindel skal flytte seg til de aktuelle vare- eller tjenestegruppene og til det aktuelle landet.

Klimavotesvindel viser at Norge er sårbart for karusellsvindel. Årsaken til dette er at Norge på fjernleverbare tjenester har momshåndtering tilsvarende som EU, altså med omvendt avgiftsplikt på import. Ved å utsette innbetalingen av moms på import gir

man svindlere muligheten til å igangsette karuseller og forsvinne uten å innbetale den skyldige merverdiavgiften. Men Norge vil trolig ikke rammes i like stor grad som EU ettersom Norge bare har tilsvarende momslovgivning på fjernleverbare tjenester.

Likevel er det grunner til å frykte at merverdiavgiftssvindel kan *øke* i omfang i Norge. Selv om Norge bare har oppdaget karusellsvindel med klimakvoter, er dette en svindel som i teorien kan skje med alle fjernleverbare tjenester. Fjernleverbare tjenester kan for eksempel være elektroniske kommunikasjonstjenester (VoIP) eller andre tjenester som leveres elektronisk. Som nevnt tidligere i oppgaven har det vært oppdaget svindel med elektroniske VoIP-tjenester i EU. Dette er en svindel som i teorien kan flytte seg til Norge.

En annen tjenestegruppe som kan bli utsatt for karusellsvindel i Norge er el-sertifikater. El-sertifikater har lik momsbehandling som klimakvoter. Alle har tilgang til å handle med dem, og det er ikke begrenset til norske virksomheter. Sertifikatene handles internasjonalt. I etterkant av klimakvotesvindelen i Norge ble skattemyndighetene oppmerksomme på forflytningsfaren til andre tjenester. Skattemyndighetene skaffet seg dermed tilgang til el-sertifikat registeret og informerer på Statnetts hjemmesider at de samarbeider tett med Statnett og vil holde øye med mistenkelige transaksjoner.<sup>26</sup> Norske myndigheter må fortsette å være årvåken som i tilfelle med El-sertifikater og følge nøye med på hva som rører seg av momssvindel i EU og vurdere forflytningsfaren.

Det er nesten umulig å konstruere et momssystem som fullstendig eliminerer muligheten for svindel. Spørsmålet blir da hvordan man skal håndtere svindel på best mulig måte. Spørsmålet er om man skal styrke det eksisterende systemet eller endre det radikalt. Merverdiavgift er svært viktig for lands inntekter og vil derfor alltid stå høyt på EUs dagsorden. De iverksatte tiltakene blir kontinuerlig evaluert, men effektiviteten av dem kan ikke måles før alle tiltakene er satt i verk. Nye tiltak kan være nødvendige hvis de iverksatte tiltakene viser seg ikke å være tilstrekkelige i kampen mot momssvindel.

---

<sup>26</sup> <http://necs.statnett.no/default.aspx>



## 6.2 Oppsummering

Med introduksjonen av et indre marked fjernet EU grensekontroller mellom medlemslandene og innførte et merverdiavgiftssystem basert på destinasjonsprinsippet. Merverdiavgiftskaruseller utnytter den innførte nullsatsen på eksport mellom medlemslandene og den utsatte betalingsmekanismen ved innbetaling av merverdiavgift på import. Merverdiavgiftssvindel utgjør en stor trussel for EUs merverdiavgiftssystemet og undergraver intensjonen bak et indre marked i unionen. Merverdiavgiftssvindel fører til flere milliarder euro i inntektstap for europeiske skattemyndigheter hvert år. Karusellsvindler kan utføres i høy hastighet med store beløp og er derfor svært vanskelig for skattemyndigheter å oppdage. Selv om Norge ikke har en tilsvarende momshåndtering av import, er erfaringene fra EU i aller høyeste grad relevante for Norge. Særtilfellet av merverdiavgiftssvindel med klimakvoter rammet både Norge og EU grunnet lik momshåndtering på tjenesten. Det er blitt foreslått en rekke tiltak i kampen mot *missing trader*- og karusellsvindel. Noen tiltak baserer seg på å opprettholde det nåværende merverdiavgiftssystemet, men samtidig sikre det mot momssvindel. Andre ønsker mer radikale tiltak som å innføre omvendt avgiftsplikt på innenlandsk handel mellom avgiftssubjekt eller å skattlegge grenseoverskridende transaksjoner i unionen. Innad i EU er det blitt innført en kombinasjon av tiltak, og det er for tidlig å se hva som blir effekten av disse. Svindelen flytter seg stadig til nye områder og nye vare- og tjenestegrupper og som man har sett av eksemplene, er selv land med ulike momssystemer på ingen måte immune mot svindel.

Denne oppgaven har bidratt til litteraturen med en omfattende gjennomgang av merverdiavgiftssvindel i EU. Oppgaven bidrar til en strukturert og grundig beskrivelse av *missing trader*- og karusellsvindel, og svindelens bakenforliggende årsaker. I tillegg har oppgaven samlet og vist de ulike tiltakene som er diskutert og implementert mot momssvindel. Til slutt har oppgaven utdypet hvorvidt momssvindel kan ramme Norge.

## Referanser

Ainsworth, R. T. (2011). VAT Fraud and Technological Solutions. *Tax Analysts* , p. 19.

Ainsworth, R. T. (2006, mai 1). Carousel fraud in the EU: A digital solution. *TAX NOTES INTERNATIONAL* .

Altinn. (2011, juli 3). *Hva gjør jeg for å bli registrert for mva.?* Retrieved 2013, from Altinn: <https://www.altinn.no/no/hjelp-til-regelverk/starte-bedrift/registrering/mva/registrering/>

Carlsen, C. C. (2012, august 21). *Klimasvindel for 139 millioner*. Retrieved 2012, from NA24: <http://www.na24.no/article3456008.ece>

Dunmore, C., & Dunai, M. (2012, juni 7). *Hungary losing 1 billion euros a year from food VAT fraud*. Retrieved 2012, from Reuters: <http://www.reuters.com/article/2012/06/07/us-hungary-vat-fraud-idUSBRE85614B20120607>

Europakommisjonen. (2012, juli 31). *VAT: Commission proposes new instrument for speedy response to fraud*. Retrieved 2012, from Europa press release rapid: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-868\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-868_en.htm)

Europakommisjonen. (2006). *COM(2006)254: concerning the need to develop a coordinated strategy to improve the fight against fiscal fraud* . Brussel: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/control\\_anti-fraud/combating\\_tax\\_fraud/com\(2006\)254\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/control_anti-fraud/combating_tax_fraud/com(2006)254_en.pdf).

Europakommisjonen. (2008a). *COM(2008)109: on measures to change the VAT system to fight fraud*. Brussel: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0109:FIN:EN:PDF>.

Europakommisjonen. (2008b). *COM(2008)147: amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax to combat tax evasion connected with intra-Community transactions*. Brussel: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/com\(2008\)147\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/com(2008)147_en.pdf).

Europakommisjonen. (2008c). *COM(2008)805: amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards tax evasion linked to import and other cross-border transactions*. Brussel: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/whats\\_new/com\(2008\)805\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/com(2008)805_en.pdf).

Europakommisjonen. (2008d). *COM(2008)807: On a coordinated strategy to improve the fight against VAT fraud in the European Union*. Brussel:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/whats\\_new/com\(2008\)807\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/com(2008)807_en.pdf).

Europakommisjonen. (2007). *COM(2007)758: concerning some key elements contributing to the establishment of the VAT anti-fraud strategy within the EU*.

Brussel:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/com\(2007\)758\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/com(2007)758_en.pdf).

Europakommisjonen. (2009a). *COM(2009)427: on administrative cooperation and combating fraud in the field of value added tax*. Brussel:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_cooperation/combating\\_tax\\_fraud/com\\_2009\\_0427\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/combating_tax_fraud/com_2009_0427_en.pdf).

Europakommisjonen. (2009b). *COM(2009)511: amending Directive 2006/112/EC as regards an optional and temporary application of the reverse charge mechanism in relation to supplies of certain goods and services susceptible to fraud*. Brussel:

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0511:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0511:FIN:EN:PDF).

Europakommisjonen. (2011). *COM(2011) 851 final: on the future of VAT Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single market*.

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/key\\_documents/communications/com\\_2011\\_851\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/key_documents/communications/com_2011_851_en.pdf).

Europakommisjonen. (2008e). *SEC(2008)249: On measures to change the VAT system to fight fraud*. Brussel:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/sec\(2008\)249\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/sec(2008)249_en.pdf).

Europakommisjonen. (2013a, mars 13). *Taxation and customs union*. Retrieved mars 2013, from European Commission:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/how\\_vat\\_works/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/index_en.htm)

Europakommisjonen. (2013b, januar 4). *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*. Retrieved 2013, from Climate action:

[http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm)

Europeiske Union. (2008, februar 12). *COUNCIL DIRECTIVE 2008/8/EC*. Retrieved 2013, from EU - Taxation and customs union: <http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:044:0011:0022:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:044:0011:0022:EN:PDF)

Europeiske Union. (2006, november 28). *EUs Merverdiavgiftsdirektiv*. Retrieved

2012, from Europeiske Union - Access to European Union law: <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0112:20130101:EN:PDF

Europol. (2009, desember 9). *Carbon credit fraud causes more than 5 billions euros damage for european taxpayers*. Retrieved 2012, from Europol : <https://www.europol.europa.eu/content/press/carbon-credit-fraud-causes-more-5-billion-euros-damage-european-taxpayer-1265>

Europol. (2010, desember 28). *Further investigations into VAT fraud linked to the Carbon Emissions Trading System*. Retrieved 2012, from Europol: <https://www.europol.europa.eu/content/press/further-investigations-vat-fraud-linked-carbon-emissions-trading-system-641>

Elkjær, B., & Mynderups, J. (2011). *Artikkelserie om svindel med CO2-kvoter via det danske kvoteregister*. Retrieved 2012, from Ekstra Bladet: <http://klimafup.ekstrabladet.dk/>

Financial Action Task Force. (2007). *Laundering the proceeds of VAT Carousel fraud*. Paris: OECD.

Finansdepartementet. (2010a, februar 12). Retrieved 2012, from Prop. 73 L: Endringer i lov om merverdiavgift: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/prop/2009-2010/Prop-73-S-2009-2010.html?id=593350>

Finansdepartementet. (2009b, juni 19). *Merverdiavgiftsloven*. Retrieved 2012, from Lovdata: <http://www.lovdato.no/all/nl-20090619-058.html>

Finansdepartementet. (2011). *Skatter og avgifter 2011*. Retrieved 2012, from Finansdepartementet - Regjeringen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-1-ls-20102011/17/3.html?id=618640>

Finansdepartementet. (2010b, februar 26). *Strakstiltak for å hindre momssvindel med klimakvoter*. Retrieved 2012, from Regjeringen - Finansdepartementet: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/pressemeldinger/2010/Strakstiltak-for-a-hindre-momssvindel-med-klimakvoter.html?id=594135>

Garside, J. (2012, juli 8). *The Guardian*. Retrieved 2012, from Carousel fraud ringleader jailed for 17 years over reselling nonexistent mobiles: <http://www.guardian.co.uk/uk/2012/jul/08/carousel-tax-fraud-mobile-phones>

HM Customs and Excise. (2004). *Tackling VAT Fraud*. Report by the comptroller and auditor general. London: House of Commons.

HM Revenue and Customs. (2012a, juli 10). *A 15-strong criminal gang, who attempted to defraud in excess of £176m in VAT through complex mobile phone*

*trading scams, has been sentenced.* Retrieved 2012, from HM Revenue and Customs: <http://hmrc.presscentre.com/Press-Releases/-176m-phone-fraud-gang-jailed-67cd4.aspx>

HM Revenue and Customs. (2012c). *What is VAT fraud?: Examples of different types of VAT fraud: Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud.* Retrieved 2012, from HM Revenue and Customs: <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/vatfmanual/vatf23300.htm>

HM Revenue and Customs. (2006, December). *Measuring Indirect Tax Losses - 2006.* Retrieved 2012, from HM Revenue and Customs: [https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fcustoms.hmrc.gov.uk%2FchannelsPortalWebApp%2FdownloadFile%3FcontentID%3DHMCE\\_PROD1\\_026423&ei=RRCqUf3XC4iu7AbOw4HgDg&usq=AFQjCNGOCmFKZXYs6HiBFs0jWf\\_VI5oyBA&bvm=bv.47244034,d.ZGU](https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fcustoms.hmrc.gov.uk%2FchannelsPortalWebApp%2FdownloadFile%3FcontentID%3DHMCE_PROD1_026423&ei=RRCqUf3XC4iu7AbOw4HgDg&usq=AFQjCNGOCmFKZXYs6HiBFs0jWf_VI5oyBA&bvm=bv.47244034,d.ZGU)

HM Revenue and Customs. (2012b). *Measuring tax gaps 2012 - Tax gap estimates for 2010-11.* Retrieved 2012, from HM Revenue and Customs: <http://www.hmrc.gov.uk/statistics/tax-gaps/mtg-2012.pdf>

Irish Tax and Customs. (2011, februar 11). *VAT-guide Intra-Community Supplies.* Retrieved 2013, from Revenue - Irish Tax and Customs: <http://www.revenue.ie/en/tax/vat/guide/vat-guide-ch05.pdf>

Keen, M., & Smith, S. (2007, februar). VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can be Done? *IMF Working Paper (WP/07/31)* , 33.

Klima-og forurensningsdirektoratet. (2012). *Det norske kvoteregisteret.* Retrieved 2012, from Det norske kvoteregisteret: <http://www.kvoteregister.no/>

Klima-og forurensningsdirektoratet. (2009, januar 19). *Det norske registeret for klimakvoter åpnet.* Retrieved 2012, from Klima-og forurensningsdirektoratet: <http://www.klif.no/Aktuelt/Nyheter/2009/Januar-2009/Det-norske-registeret-for-klimakvoter-apent/>

Klima-og forurensningsdirektoratet. (2008, oktober 2). *Slik fungerer kvotesystemet.* Retrieved 2012, from Klima-og forurensningsdirektoratet: <http://co2.klif.no/HOVEDMENY-/Om-Kvotesystemet/>

Lakin, C., & Tudor, S. (2006). *UK Trade Statistics and the Impact of Missing Trader Intra-Community Fraud.* HM Revenue and Customs and Office on Statistics. London: HM Revenue and Customs and Office on Statistics.

- Magnussen, A. E., & Haakaas, E. (2012, juni 26). *Jakter på europeisk gullmafia*. Retrieved 2012, from Aftenposten: <http://www.aftenposten.no/okonomi/Jakter-pa-europeisk-gullmafia-6878844.html#.UW0tiCsp2kA>
- Nam, C. W., Gebauer, A., & Parsche, R. (2003). *Is the completion of EU single market hindered by VAT evasion?* CESifo. CESifo.
- Reckon LLP. (2009). *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*. DG Taxation and Customs Union. London: Reckon LLP.
- Sinn, H.-W., Gebauer, A., & Parsche, R. (2004). The Ifo institute's model for reducing VAT fraud. *CESifo Forum*.
- Skatteetaten. (2010, mars 26). *Endringer i lov om merverdiavgift – Omvendt avgiftsplikt ved innenlandsk omsetning av klimavoter*. Retrieved 2012, from Skatteetaten: <http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Kunngjoringer/Endringer-i-lov-om-merverdiavgift--Omvendt-avgiftsplikt-ved-innenlandsk-omsetning-av-klimavoter/>
- Skatteetaten. (2012a). *Merverdiavgift – veiledning til næringsdrivende*. Retrieved november 2012, from Skatteetaten: <http://www.skatteetaten.no/no/Bedrift-og-organisasjon/Merverdiavgift/Merverdiavgift--veiledning-til-naringsdrivende/>
- Skatteetaten. (2012b). *Merverdiavgiftshåndboken* (Vol. 8). Oslo, Oslo, Norge: Gyldendal Norsk Forlag AS 2012.
- Sæter, K. (2013, januar 17). Slår til mot gullsmuglere. *Dagens Næringsliv*, p. 12.
- Økokrim. (2010, juni 7). *Momsbedragerier i forbindelse med omsetning av klimavoter*. Retrieved 2012, from Hvitvasking - Et nettsted fra Finanstilsynet og Økokrim: <http://www.hvitvasking.no/Dokumentlager/Momsbedragerier-i-forbindelse-med-omsetning-av-klimavoter/>

## Vedlegg

### Vedlegg A: Merverdiavgiftsregistreringsgrensene i EU (mars 2012)<sup>27</sup>

<b>Medlemsland</b>	Grense for bruk av den spesielle ordningen for avgiftspliktige personer som ikke har fradragsrett og ikke-avgiftspliktige personer <sup>28</sup>	Grense for bruk av den spesielle ordningen for fjernsalg <sup>29</sup>
	I lokal valuta – tilsvarer i euro	I lokal valuta – tilsvarer i euro
Belgia	€11.200	€35.000
Bulgaria	20.000 BGN - €10.226	70.000 BGN - €35.791
Danmark	80.000 DKK - €10.730	280.000 DKK - €37.557
England	70.000 GBP - €81.843	70.000 GBP - €81.843
Estland	€10.226	€35.151
Finland	€10.226	€35.000
Frankrike	€10.000	€100.000
Hellas	€10.000	€35.000
Italia	€10.000	€35.000
Irland	€41.000	€35.000
Kypros	€10.251	€35.000
Latvia	7.000 LVL - €9.932	24.000 LVL - €34.052
Litauen	35.000 LTL - €10.137	125.000 LTL - €36.203
Luxemburg	€10.000	€100.000
Malta	€10.000	€35.000
Nederland	€10.000	€100.000
Polen	50.000 PLN - €12.592	160.000 PLN - €40.293
Portugal	€10.000	€35.000
Romania	34.000 RON - €8.071	118.000 RON - €28.012
Slovakia	€13.941,45	€35.000
Slovenia	€10.000	€35.000
Spania	€10.000	€35.000
Sverige	90.000 SEK - €10.190	320.000 SEK - €36.232
Tsjekkia	326.000 CZK - €13.318	1.140.000 CZK - €46.570
Tyskland	€12.500	€100.000
Ungarn	2.500.000 HUF - €9.164	8.800.000 HUF - €32.257
Østerrike	€11.000	€35.000

<sup>27</sup> Referanse:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/traders/vat\\_community/vat\\_in\\_ec\\_annexi.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/traders/vat_community/vat_in_ec_annexi.pdf)

<sup>28</sup> Se artikkel 3(2)(a) av direktiv 2006/112/EC på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:en:PDF>

<sup>29</sup> Se artikkel 34 av direktiv 2006/112/EC på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:en:PDF>

