



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

April 2022

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

SKATs kontrol og vejledning på toldområdet

Opfølgning i sagen om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet (beretning nr. 7/2017)

22. marts 2022

RN 1103/22

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet, som blev indledt med en beretning i 2017. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 20. marts 2018 og 5. november 2020.

Konklusion

Skatteministeriet har forbedret sin sanktionspraksis over for virksomheder, som gentagne gange overtræder toldloven. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

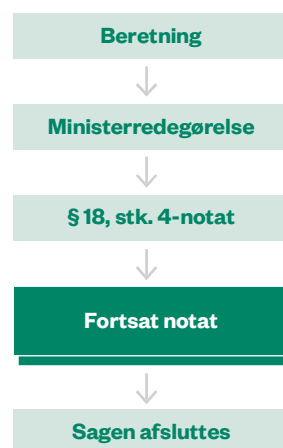
- Toldstyrelsen har udarbejdet retningslinjer for oversendelse af toldsager til Skattestyrelsens straffesagsenhed, herunder hvilken dokumentation der skal tilvejebringes, for at forvaltningsretlige regler og grundsætninger overholdes.
- Toldstyrelsen har oversendt en række sager til Skattestyrelsens straffesagsenhed, og de første sager, hvor virksomhederne i gentagne tilfælde har overtrådt toldlovens § 76, er afsluttet med bøder.

Skatteministeriet vil udvikle et it-system, der kan udtage særligt farlige importvarer til kontrol, og et risiko- og kontrolsystem, der generelt kan understøtte, at Toldstyrelsen foretager datadrevet og risikobaseret kontrol ved automatisk kontroludvælgelse af alle angivelser for import og eksport. Dette arbejde er ikke afsluttet. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Toldstyrelsen særligt i forhold til kontrol af særligt farlige importvarer fortsat ikke lever op til EU's krav om kontrol 5 år efter, at det oprindeligt var planen.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Toldstyrelsens arbejde med at udvikle og idriftsætte den it-understøttede risikovurdering af import af varer, der har en særlig farlig karakter
- Toldstyrelsens arbejde med at forbedre it-understøttelsen af toldkontrollen, herunder Toldstyrelsens metoder for udtagning og gennemførelse af toldkontroller.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2017 en beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet. Beretningen handlede om SKATs kontrol og vejledning af borgeres og virksomheders fortoldning af importvarer fra lande uden for EU.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at SKAT ikke havde tilrettelagt og gennemført en effektiv toldkontrol af den legale vareimport, og at SKATs vejledning af borgere og virksomheder var utilstrækkelig.

Statsrevisorerne fandt det desuden meget utilfredsstillende, at SKAT i 2016 kun kontrollerede ca. 0,2 % af vareimporten. SKATs kontrolniveau var således det laveste i EU.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Toldstyrelsen

SKAT blev pr. 1. juli 2018 splittet op i 7 selvstændige styrelser, herunder Toldstyrelsen, som siden denne dato har været taget forvaltningen af toldområdet.

Opfølgingspunkt	Status
1. Toldstyrelsens arbejde med at imødekomme Europa-Kommissionens kritik fra 2010 af SKATs lave kontrolniveau og manglende gennemførelse af tilfældige kontroller.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. november 2020.
2. Toldstyrelsens arbejde med at forbedre SKATs risikobaserede kontrol gennem mere systematisk anvendelse af data, herunder data om resultater og effekter af den udførte kontrol.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. november 2020.
3. Toldstyrelsens arbejde med at idriftsætte den it-understøttede risikovurdering af import af varer, der har en særlig farlig karakter.	Behandles i dette notat.
4. Toldstyrelsens arbejde med at øge anvendelsen af sanktioner, herunder anvendelsen af administrative bøder, over for virksomheder, der i gentagne tilfælde har fejl i fortoldningen.	Behandles i dette notat.
5. Toldstyrelsens arbejde med at forbedre it-understøttelsen af toldkontrollen, herunder Toldstyrelsens metoder for udtagning og gennemførelse af toldkontroller.	Behandles i dette notat.
6. Toldstyrelsens arbejde med at forbedre vejledningen om toldreglerne på skat.dk og følge op på udviklingen i brugertilfredsheden på toldområdet på skat.dk.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. november 2020.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Skatteministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningsspørgsmål. Gennemgangen er baseret på redegørelser fra Skatteministeriet og en gennemgang af data om gennemførte straffesager.

It-understøttet risikovurdering af import af varer, der har en særlig farlig karakter

7. Statsrevisorerne bemærkede, at SKATs kontrol med importvarer, der har en særlig farlig karakter i forhold til borgernes sikkerhed og sundhed, var utilstrækkelig.

Det fremgik af beretningen, at SKAT ikke havde et risikosystem, der kan udtage særligt farlige importvarer til kontrol, fx fyrværkeri, kemikalier og våben, som kan udgøre en trussel mod borgernes sundhed og sikkerhed. Transportøren skal oplyse særskilt om særligt risikofyldte varer, men SKAT havde ikke systemunderstøttelse til at udvælge de mest risikofyldte angivelser til kontrol. Det fremgik af beretningen, at SKAT kun foretog risikovurdering af 0,8 % af de importvarer, der potentielt kunne udgøre en sikkerheds- og sundhedsrisiko, selv om EU stiller krav om, at alle disse varer skal risikovurderes.

8. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeren fandt det utilfredsstillende, at SKATs risikosystem ikke levede op til EU-reglerne, og at forventningen var, at den it-understøttede risikovurdering af import af varer med en særlig farlig karakter ville blive idriftsat i 1. halvår 2018, så kontrolindsatsen i forhold til disse varetyper kunne målrettes og øges. I november 2020 oplyste Skatteministeriet, at Toldstyrelsen i september 2018 delvist havde idriftsat en it-understøttet risikovurdering af import af varer med en særlig farlig karakter, men at styrelsen ikke havde kunnet idriftsætte de resterende dele af systemet på grund af tekniske udfordringer i 2019 og på grund af hjemsendelsen af offentligt ansatte i forbindelse med COVID-19, der medførte afbrydelse af udviklingsarbejdet. Frem til idriftsættelsen af det nye system vil risikovurderingen af import af varer med en særlig farlig karakter derfor ifølge Skatteministeriet delvist indgå i det almindelige risikosystem.

It-understøttelsen er dermed fortsat ikke idriftsat. Skatteministeriet har udarbejdet en revideret plan for idriftsættelsen af de resterende dele af systemet, hvoraf det fremgår, at disse forventes idriftsat i januar 2023. Af planen fremgår det desuden, at der er arbejdet videre med udviklingen af dele af risikosystemet. Dette vil – i modsætning til ministeriets oprindelige plan – blive implementeret i et nyt kontrol- og risikosystem (KRS).

Skatteministeriet har desuden oplyst, at et delelement på kontrolområdet blev implementeret i 2021, hvilket betyder, at alle postforsendelser nu automatisk bliver risikanalyseret i det nye kontrol- og risikosystem (KRS) med henblik på at finde postforsendelser, der kan være til fare for flysikkerheden.

9. Rigsrevisionens opfølgning viser, at et nyt it-system til risikovurdering af import af varer, der har en særlig farlig karakter, fortsat ikke er fuldt idriftsat, og at systemet ifølge Skatteministeriets reviderede plan tidligst kan forventes idriftsat i januar 2023. Dette er ca. 5 år efter den oprindelige plan, hvilket betyder, at Toldstyrelsen fortsat ikke lever op til EU's krav om kontrol af særligt farlige importvarer. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende. Rigsrevisionen vil fortsat følge Toldstyrelsens initiativer for at udvikle og idriftsætte den it-understøttede risikovurdering af import af varer, der har en særlig farlig karakter.

Sanktionspraksis på toldområdet

10. Statsrevisorerne bemærkede, at SKATs sanktionspraksis ikke understøttede regel efterlevelsen på toldområdet. Fx udnyttede SKAT ikke den eksisterende lovhjemmel til at udstede administrative bøder ved gentagne fejl i fortoldningen.

Det fremgik af beretningen, at SKAT via lovgivningen har mulighed for at sanktionere virksomheder, der gentagne gange foretager en urigtig fortoldning, med en administrativ bøde, men SKAT gjorde ikke brug af denne mulighed.

11. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at SKAT ville undersøge behovet for hårdere sanktioner over for virksomheder, der overtræder lovgivningen. Skatteministeriet nedsatte herefter et tværgående udvalg bestående af medlemmer fra Toldstyrelsen og Skattestyrelsen, som i 2019 kom med anbefalinger til, hvordan sanktioner kunne anvendes mere effektivt, bl.a. på toldområdet.

Pr. 1. juli 2020 ophørte straffesagsenheden i Skattestyrelsen med at anvende strafferetlige sanktioner i sager med gentagne overtrædelser af toldloven, hvor sagen efter den hidtidige praksis blev afsluttet med en henstilling. Det skyldes, at anvendelsen af henstillinger blev afskaffet den 1. juli 2020. Toldstyrelsen arbejdede sideløbende med at få afklaret, hvordan den nødvendige dokumentation for, at der kan straffes i gentagelsestilfælde, kunne tilvejebringes, samtidig med at forvaltningsretlige regler og grundsætninger blev overholdt. Skatteministeriet forventede, at denne afklaring blev afsluttet i efteråret 2020.

Skatteministeriet har oplyst, at Toldstyrelsen nu har fundet en afklaring i forhold til at tilvejebringe den nødvendige dokumentation for, at der i gentagelsestilfælde kan straffes. Toldstyrelsen har desuden udarbejdet en arbejdsbeskrivelse/retningslinjer for, hvornår sager skal oversendes til Skattestyrelsens straffesagsenhed ved gentagne overtrædelser af toldlovens § 76.

Rigsrevisionen har gennemgået arbejdsbeskrivelsen for gentagelsestilfælde. Det fremgår af arbejdsbeskrivelsen, at virksomhederne skal orienteres og vejledes om en urigtig toldangivelse, første gang Toldstyrelsen konstaterer en overtrædelse. Det fremgår desuden af arbejdsbeskrivelsen, at der som udgangspunkt skal udarbejdes en toldrapport, der oversendes til Skattestyrelsens straffesagsenhed, hvis en virksomhed eller en borger overtræder toldreglerne flere gange inden for 2 år. Arbejdsbeskrivelsen anviser desuden, hvilke oplysninger der skal medsendes, når en toldrapport oversendes til straffesagsvurdering i straffesagsenheden.

Toldlovens § 76, stk. 1

Toldlovens § 76 giver mulighed for at straffe med bøde, hvis en virksomhed eller en borger inden for 2 år forsætligt, groft uagtsomt eller gentagne gange:

- foretager en urigtig angivelse
- afgiver urigtige eller mangelfulde dokumenter eller regnskaber
- afgiver urigtige eller vildledende oplysninger
- undlader at underrette Toldstyrelsen og Skatteforvaltningen om en for lav ansættelse.

I særligt grove tilfælde kan der i henhold til toldlovens § 76, stk. 2, straffes med fængsel i op til 1 år og 6 måneder.

Tabel 1 viser, hvor mange toldsager Toldstyrelsen har oversendt til straffesagsvurdering i Skattestyrelsens straffesagsenhed i 2020 og 2021. Tabellen viser også, hvor mange sager der fortsat behandles, og hvordan de afsluttede sager er afgjort.

Tabel 1
Oversendte toldsager til Skattestyrelsens straffesagsenhed i 2020 og 2021

Oversendte sager	Igangværende sager	Afsluttede sager	Heraf afsluttede sager med henlæggelse	Heraf afsluttede sager med kumulation	Heraf afsluttede sager med bøde
183	166	17	4	6	7

Note: Tallene er baseret på en udsøgning af sager ud fra det emneord, der påføres sagerne, når der er tale om gentagne overtrædelser af toldlovens § 76, stk. 1. Den endelige kvalitetssikring af, at emneordet er brugt korrekt, sker først ved sagens behandling i straffesagsenheden, og der kan derfor være sager, hvor emneordet senere ændres. Dette vil kunne have en mindre betydning for tallene i tabellen. En sag afsluttet ved kumulation betyder, at sagen er teknisk afsluttet, fordi sagen er lagt sammen med en anden sag vedrørende virksomheden eller borgeren.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at Toldstyrelsen i 2020 og 2021 i alt oversendte 183 sager til straffesagsvurdering i Skattestyrelsens straffesagsenhed. Sagerne dækker over 1.036 overtrædelser af toldlovens § 76. Det fremgår desuden af tabellen, at Skattestyrelsen har afsluttet 17 sager, heraf 4 sager, som blev henlagt, og 6 sager, som blev afsluttet, fordi sagen blev lagt sammen med en anden sag vedrørende virksomheden eller borgeren (kumulation). Desuden blev 7 sager afsluttet med bøde.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Toldstyrelsen har udarbejdet retningslinjer for styrelsens vurdering og oversendelse af toldsager til straffesagsvurdering. Desuden er Skattestyrelsen begyndt at gøre brug af den mulighed, som toldloven giver for at udstede administrative bøder til virksomheder, som gentagne gange overtræder toldloven. På den baggrund vurderer Rigsrevisionen, at denne del af sagen kan afsluttes.

Mangelfuld it-understøttelse

12. Statsrevisorerne bemærkede, at SKATs toldkontrol var for ineffektiv, bl.a. på grund af mangelfuld it-understøttelse. Det fremgik bl.a. af beretningen, at SKAT ikke kunne sammenholde virksomhedernes elektroniske angivelser i toldsystemet med de angivelser, som SKAT modtager elektronisk fra transportørerne.

Det fremgik desuden af beretningen, at SKAT manuelt frasorterede halvdelen af de kontroller, som risikosystemet havde udvalgt, og at SKATs risikosystem ikke omfattede alle pakker, der blev sendt til borgere.

Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at den kommende Toldstyrelse ville inddrage Rigsrevisionens kritik i tilrettelæggelsen af toldkontrollen og arbejdet med udviklingen af et nyt kontrol- og risikosystem (KRS), og at metoder for udtagning og gennemførelse af toldkontrollen ville blive revurderet. Toldstyrelsen havde i samarbejde med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen igangsat udvikling af det nye kontrol- og risikosystem. Systemet skal bidrage til, at Toldstyrelsen kan foretage en datadrevet og risikobaseret kontrol. Dette skal bl.a. ske ved, at der foretages automatisk kontroludvælgelse af alle angivelser for import og eksport.

Skatteministeriet har oplyst, at Toldstyrelsen forventer, at det nye kontrol- og risiko-system (KRS) er fuldt implementeret i 2024.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Toldstyrelsens arbejde med at forbedre it-understøttelsen af toldkontrollen, herunder Toldstyrelsens metoder for udtagning og gennemførelse af toldkontroller.

Lone Strøm