

STATSREVISORATET
PRINS JØRGENS GÅRD 2
POSTADRESSE: FOLKETINGET, CHRISTIANSBORG
1240 KØBENHAVN K



Til

Skatteudvalget

Skatteudvalget
SAU alm. del - Bilag 4
Offentligt

Christiansborg, den 6. oktober 2006

Fremsendelse af statsrevisorernes beretning nr. 17/2005 om indsatsen mod moms-karruselsvindel

- ./ Statsrevisorerne afgav på deres møde den 27. september 2006 vedlagte beretning til Folketinget med følgende bemærkning:

Momskarruselsvindel er en form for momsunddragelse, som er blevet særdeles omfattende og vanskeligere at kontrollere efter etableringen af EU's indre marked i 1993. Svindlen medfører store tab af indtægter i EU og EU-medlemsstaterne. Der foreligger ikke skøn over tabte momsindtægter i Danmark som følge af momskarruselsvindel, men SKAT har skønnet det samlede tab i de sager, som er anmeldt til politiet siden 1994, til ca. 1 mia. kr.

Myndighedernes indsats mod momskarruselsvindel er styrket i de senere år. Beretningen viser, at myndighedernes indsats er tilfredsstillende, idet der dog kan peges på forbedringsmuligheder på nogle områder:

- *SKAT og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har tilrettelagt kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms, så den i nogen grad er rettet mod afdækning af momskarruselsvindel. Kontrollen kan dog gøres mere ensartet og dækkende, bl.a. ved yderligere it-understøttelse af registreringskontrollen.*
- *SKATs strategi, mål og planer er rettet mod kontrollen af momskarruselsvindel i momsregistrerede virksomheder. Udsøgningen af virksomheder, som kan tænkes at deltage i momskarruselsvindel, kan imidlertid forbedres.*
- *SKAT, politiet og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet har tilrettelagt en tilfredsstillende behandling af sager om momskarruselsvindel. Sagsbehandlingen kan dog styrkes yderligere, bl.a. gennem projektorganisering, opstilling af mål og tidsrammer m.m.*

Statsrevisorerne bemærker, at momskarruselsvindel er et meget alvorligt problem henset til de tabte momsindtægters mulige omfang, men også henset til at svindlen strider mod retsbevidsthed og moral hos lovlydige borgere og virksomheder.

Statsrevisorerne finder, at SKAT bør arbejde for, at problemets omfang kvantificeres, så der bliver bedre mulighed for at vurdere, i hvilket omfang der er behov for øget kontrol og andre præventive indsatser.

Statsrevisorerne ønsker at henlede Skatteudvalgets opmærksomhed på, at SKATs registreringskontrol kan styrkes, hvis SKAT får direkte adgang til at kontrollere i forhold til politiets oplysninger om personer, der er mistænkt for økonomisk kriminalitet, jf. beretningens punkt 25 og 36-37. Dette vil imidlertid kræve en lovændring.

På vegne af statsrevisorernes formand



Gitte Korff
sekretariatschef

Kopi til: Statsrevisorerne og rigsrevisor.

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**indsatsen mod
momskarruselsvindel**

**September 2006
RB A303/06**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Undersøgelsens resultater.....	5
II. Indledning.....	11
A. Baggrund.....	11
B. Formål, afgrænsning og metode	14
III. Tilrettelæggelse af kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms	16
A. Tilrettelæggelse af registrering og kontrol af virksomheder	17
IV. SKATs tilrettelæggelse af kontrollen af momsregistrerede virksomheder	22
A. Resultatkrav, strategi og planer for kontrollen	24
B. Data til brug for risikovurderinger af virksomheder.....	27
C. Tilrettelæggelsen af kontrolindsatsen	30
D. Samarbejdet med udenlandske myndigheder	33
V. SKATs samarbejde med politiet og anklagemyndigheden om momskarruselsager	35
A. Behandlingen af sagerne.....	36
Bilag:	
1. Moms og momskarruselsvindel.....	42
2. Sagsbehandlingstider hos SKAT, politiet og SØK vedrørende momskarruselsager.....	47

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet og § 11. Justitsministeriet.

Beretning om indsatsen mod moms-karruselsvindel

I. Undersøgelsens resultater

1. Beretningen handler om bekæmpelsen af momskarruselsvindel, som er en form for momsunddragelse. Svindlen er mulig, fordi der er momsfritagelse for varer, der passerer EU's indre grænser, og gennemføres ved, at en kæde af virksomheder handler med hinanden over landegrænserne inden for EU med det formål at undlade at betale moms.

Beretningen vedrører SKATs, politiets og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitets (SØK) tilrettelæggelse af indsatsen mod momskarruselsvindel. Endvidere vedrører beretningen Erhvervs- og Selskabsstyrelsens (E&S) opgaver som led i registrering og kontrol af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms.

2. Det indre marked, der blev etableret i 1993, og som blev indført bl.a. for at sikre varenes fri bevægelighed inden for EU, har gjort det betydeligt sværere at afdække momssvindler. Dette skyldes, at kontrol og efterforskning kan involvere flere lande med forskellige momssatser og datasystemer. Den særlige form for momssvindler, som kaldes karruselsvindler, har udviklet sig til at blive særdeles omfattende med meget store tab for EU-medlemsstaterne til følge. Svindlen medfører tillige tab af indtægter for EU, da beregningen af EU's egne indtægter bl.a. afhænger af EU-medlemsstaternes momsindtægter. Endelig kan svindlen have konsekvenser for de mange virksomheder, der følger reglerne, fordi svindlen gør det muligt prismæssigt at underbyde lovlige virksomheder og derved konkurrere på ulige vilkår.

3. Den Europæiske Revisionsret vurderede i en rapport fra 1998 forskellen mellem EU-medlemsstaternes beregnede og faktiske momsindtægter til ca. 70 mia. euro årligt, svarende til 21 % af EU-medlemsstaternes samlede indtægter fra moms. Ligeledes er der for Tyskland og Sverige i en revisionsrapport fra 2003 blevet skønnet betydelige tab af momsindtægter som følge af bl.a. momskarruselsvindler. Endelig har den engelske rigsrevision i en revisionsrapport fra 2004 anslået et tab for den engelske stat på ca. 1,77-

2,75 mia. £ årligt som følge af momskarruselsvindel, svarende til ca. 18-28 mia. kr.

4. Danmarks Statistik har for Danmarks vedkommende opgjort forskellen mellem den teoretisk beregnede momsindtægt og den faktiske momsindtægt til 5 % af de samlede momsindtægter i 2000, svarende til ca. 6,7 mia. kr. Forskellen dækker ud over økonomisk kriminalitet også sort økonomi og konkurser. Der foreligger ikke skøn af tabte momsindtægter i Danmark som følge af momskarruselsvindel. SKAT har skønnet det samlede tab i de sager, som er anmeldt til politiet siden 1994, til ca. 1 mia. kr.

5. I praksis er der forskellige måder at gennemføre momskarruselsvindel på. Et fælles træk er, at virksomhederne udnytter EU's momsordning til at opnå ulovlige gevinster i forbindelse med køb og videresalg af varer fra andre EU-medlemsstater. Svindlen gennemføres ved, at virksomhederne indfører varer momsfrit. Ved videresalget af varerne opkræves moms, som ikke indbetales til skattemyndighederne. Virksomheden, som køber varerne inkl. moms, kan i overensstemmelse med momsreglerne få refunderet momsen af skattemyndighederne. Herved opnår staten et tab som følge af den manglende momsindbetaling. Ved at sende varerne rundt mellem virksomhederne i de enkelte EU-medlemsstater flere gange, inden varerne eventuelt afsættes til forbrugerne, vil gevinsten for virksomhederne kunne genereres flere gange og medføre betydelige tab for staten.

Principperne vedrørende momsafregning og momskarruselsvindel er mere udførligt beskrevet i bilag 1.

6. Det kan være vanskeligt at identificere virksomheder, der indgår i momskarruselsvindel, idet svindlen kan omfatte både nyregistrerede og mere veletablerede virksomheder.

SKAT har oplyst, at de involverede virksomheder ofte har visse kendetegn. For nyregistrerede virksomheder kan et kendetegn være, at omsætningen kort efter registrering stiger voldsomt. Ofte anvendes der stråmænd, og virksomhederne har ofte en dækadresse, hvor der reelt set ikke er etableret virksomhed.

Momskaruseller omfatter altid en eller flere virksomheder, som unddrager staten moms. Karrusellerne omfatter imidlertid også ofte virksomheder, som indbetaler moms ret-

tidigt efter momsreglerne. Disse virksomheder kan være indsat i karrusellen for at skjule svindlen og gøre det svære for SKAT at identificere denne. Virksomhederne kan dog også være i god tro, fordi man ikke har kendskab til svindel som følge af andre virksomheders momsunddragelse i tidligere led.

De varer, som har indgået i momskarruselsvindlen, har typisk været let omsættelige varer med høj værdi og varer, som har været nemme at transportere, fx mobiltelefoner og tilbehør til computere. Svindlen har imidlertid i de senere år bredt sig til at omfatte andre typer varer, fx fødevarer og biler.

7. E&S' opgave er at gennemføre en indledende formel kontrol af de oplysninger, som virksomhederne skal angive for at blive momsregistreret. SKATs opgave som kontrolmyndighed er at søge at hindre, at virksomheder, der formodes at ville indgå i momskarruselsvindlen, bliver registreret. Når virksomhederne er blevet registreret for moms, er det endvidere SKATs opgave at søge at afdække svindlen, når den har fundet sted.

Sager om momskarruselsvindlen skal anmeldes til SØK, som visiterer sagen til den ansvarlige politikreds. Politiets og SØK's rolle er, som efterforsknings- og anklagemyndighed, at efterforske anmeldte sager og forberede sagerne til behandling ved domstolene.

8. Udbredelsen af momskarruselsvindlen og de betydelige tab af momsindtægter for staten, som dette medfører, er baggrunden for, at Rigsrevisionen har undersøgt myndighedernes initiativer til bekæmpelse af denne form for svindel.

Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet myndighedernes tilrettelæggelse af indsatsen til bekæmpelse af momskarruselsvindlen. Dette er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Er myndighedernes tilrettelæggelse af kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms, rettet mod momskarruselsvindlen?
- Er tilrettelæggelsen af kontrollen af momsregistrerede virksomheder rettet mod at afdække momskarruselsvindlen?

- Er tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen vedrørende sager om momskarruselsvindel tilfredsstillende?

9. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i maj 2005. Beretningen har i udkast være forelagt Skatteministeriet, Justitsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, hvis høringssvar er indarbejdet.

Undersøgelsens resultater

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at myndighederne, med udgangspunkt i de vilkår, der følger af EU's momsordning, og de vanskeligheder, ordningen frembyder kontrolmæssigt, har tilrettelagt indsatsen til bekæmpelse af momskarruselsvindel tilfredsstillende. Selv om indsatsen er styrket i de senere år, har undersøgelsen givet grundlag for nogle anbefalinger, som ikke alene vil kunne styrke indsatsen mod momskarruselsvindel, men også mere generelt vil forbedre mulighederne for at bekæmpe momssvindel.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

SKAT og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (E&S) har etableret et formaliseret samarbejde vedrørende kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms. SKATs tilrettelæggelse af registreringskontrollen er i nogen grad rettet mod afdækning af momskarruselsvindel, men kan styrkes ved at gøre kontrollen mere ensartet.

- Myndighederne har som udgangspunkt 3 dage til at gennemføre registrering og kontrol af virksomheder, som ønsker at blive momsregistreret, og der er således behov for et tæt samarbejde og udveksling af informationer for at sikre, at virksomhederne ikke registreres uretmæssigt. Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at der er etableret et formaliseret samarbejde mellem SKAT og E&S vedrørende registreringskontrollen.
- E&S foretager indledningsvis en formalitetskontrol af de oplysninger, som virksomhederne skal angive for at blive momsregistreret. Sagerne opdeles i 2 kategorier (sager på sagslisten og sager på ventelisten), som herefter sendes videre til kontrol i SKAT. E&S placerer sager på sagslisten, hvis SKAT skal foretage en nærmere undersøgelse af virksomheden. Undersøgelsen har vist, at tilrettelæggelsen af E&S' kontrol er tilfredsstillende.
- SKAT kontrollerer alle sager, som E&S har placeret på sagslisten. Undersøgelsen har vist, at SKATs kontrol ikke er ensartet og dækkende. Således kontrolleres det ikke i alle sager, om der er personer i virksomheden, der tidligere har deltaget i økonomisk kriminalitet, samt om virk-

somhederne eventuelt anvender dækadresser. Kontrollen kan styrkes ved at gøre denne mere ensartet og dækkende i forhold til de ovenfor nævnte kendte risikofaktorer. SKATs registreringskontrol kan tillige styrkes, hvis SKAT får direkte adgang til at kontrollere i forhold til politiets oplysninger om personer, der er mistænkt for økonomisk kriminalitet. Dette vil imidlertid kræve en lovændring.

- SKAT vurderer ikke systematisk alle sager på ventelisten, hvilket ikke er helt tilfredsstillende. Kontrollen vil kunne styrkes ved at gennemføre systematiske risikovurderinger efter ensartede principper.
- Virksomhedernes angivelse af forkerte brancher, brug af stråmænd og dækadresser kan bedst afdækkes ved stikprøvevise kontrolbesøg. Undersøgelsen har vist, at SKAT kun i få tilfælde gennemfører kontrolbesøg i nye virksomheder i forbindelse med registrering. Flere kontrolbesøg kan efter Rigsrevisionens vurdering virke præventivt, hvis risikoen for at blive opdaget er større.

SKAT har rettet kontrollen af momsregistrerede virksomheder mod afdækning af momskarruselsvindel. Undersøgelsen har dog givet anledning til enkelte anbefalinger.

- SKATs indsatsstrategi omfatter bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, herunder momskarruselsvindel, og strategien betoner vigtigheden af, at en større del af ressourcerne til kontrol prioriteres til at afdække økonomisk kriminalitet.
- SKATs resultatkrav giver tilfredsstillende incitamenter til kontrol af virksomheder, som ikke viser vilje til at følge skattereglerne (modspillere), og understøtter dermed indsatsen mod momskarruselsvindel. Kontrolplanerne for 2004 og 2005 har endvidere indeholdt kontrollemner vedrørende økonomisk kriminalitet, herunder momskarruselsvindel, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.
- SKAT vurderer løbende, hvilke eventuelle mellemhandlere der skal overvåges for mulig momskarruselsvindel, og udveksler oplysninger med andre EU-medlemsstaters skattemyndigheder vedrørende virksomhederne. SKAT har opstillet retningslinjer for udbetalingskontrollen, og ved store udbetalinger af moms gennemfører skattecentre normalt en dyberegående revision af virksomhedernes regnskab med henblik på at sikre, at udbetalingen sker på et legalt grundlag. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.
- SKAT har fra 2005 anvendt et nyt udsøgningssystem, der samlet set har givet SKAT bedre muligheder for at udsøge virksomheder, som kan tænkes at deltage i momskarruselsvindel. Systemet bygger dog bl.a. på oplysninger fra

det fælles EU-system "Value added tax Information Exchange System" (VIES), hvor oplysningerne ikke altid er pålidelige og opdaterede. Endvidere omfatter systemet ikke hvilende virksomheder. En hvilende virksomhed angiver ikke moms, hvilket kan indikere, at virksomheden ikke har nogen aktivitet, men også at virksomheden uretmæssigt ikke opgiver eller indbetaler moms. Rigsrevisionen finder, at SKAT bør inddrage hvilende virksomheder, så udsøgningssystemet også tager højde for disse.

- SKAT sender ikke automatisk besked til virksomhederne ved differencer i VIES, så virksomhederne kan efterkontrollere indberetningerne. Automatisk besked til virksomhederne ville formentlig kunne forbedre oplysningernes kvalitet. Rigsrevisionen finder, at SKAT bør overveje at udvikle et system, der automatisk sender besked til virksomhederne ved fejlagtige indberetninger til VIES-systemet. Systemet bør dog afvente et nyt VIES-system.
- SKAT har opstillet måltal for overholdelse af tidsfrister vedrørende sagsbehandlingen. Anmodninger fra andre landes skattemyndigheder indgår dog ikke i SKATs måltal. SKAT opfylder ikke i alle tilfælde kravet om at besvare anmodninger fra andre landes skattemyndigheder inden for den tidsfrist på 3 måneder, som er fastsat af EU. Rigsrevisionen finder, at anmodninger fra andre lande bør inddrages i SKATs måltal, hvilket vil motivere til i højere grad at besvare henvendelserne inden for tidsfristen.

Tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen vedrørende sager om momskarruselsvindel er tilfredsstillende. SKAT, politiet og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) har i de senere år taget initiativer til at styrke samarbejdet mellem myndighederne og har løbende inddraget erfaringer fra momskarruselsager for at styrke kontrol og efterforskning. Myndighedernes behandling af momskarruselsager kan dog styrkes yderligere, bl.a. ved en bedre tilrettelæggelse af sagsbehandlingen.

- SØK og SKAT nedsatte i 2005 en taskforce for at styrke indsatsen mod bl.a. momskarruselsvindel. Arbejdet har givet anledning til en række anbefalinger for samarbejdet mellem myndighederne og til nye metoder for indsatsen, herunder udarbejdelse af risikoprofiler.
- Erfaringerne fra momskarruselsager har endvidere indgået i kurser og efteruddannelse af de medarbejdere, der udfører kontrollen og efterforskningen, som en del af kompetenceudviklingen, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.
- Undersøgelsen har vist, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for SKAT og politiet/SØK i momskarruselsagerne er på henholdsvis 3 og 22 måneder. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid afspejler, at tidsforløbet for

nogle sager har været meget langstrakt, mens sagsbehandlingstiden i andre tilfælde har været kort.

- Sagsbehandlingen har dels været påvirket af eksterne forhold, som myndighederne ikke har haft indflydelse på, dels af myndighedernes egen tilrettelæggelse af sagsbehandlingen. Rigsrevisionen fremdrager nedenfor de forhold, som myndighederne selv kan påvirke.
- SØK, politiet og SKAT har ikke i alle sager opstillet mål og tidsrammer for sagsbehandlingen. Desuden er det ikke i alle sager fra starten gjort klart, hvilke kompetencer der er nødvendige for sagernes fremdrift. Dette kan medvirke til, at sagerne trækker ud. Rigsrevisionen finder, at SØK, politiet og SKAT i alle sager fra starten bør gøre klart, hvilke kompetencer der er nødvendige for sagernes fremdrift. Dette kan gøres ved at organisere samarbejdet i fælles projektgrupper, så alle relevante kompetencer inddrages. Der bør endvidere opstilles mål og tidsrammer for sagsbehandlingen. Justitsministeriet har oplyst, at projektorienteret arbejde nu er fast praksis i SØK, ligesom der vil blive opstillet mål og resultatkrav, der vil medvirke til at sikre sagernes hurtige og effektive behandling.
- Gennemgangen af sagerne har desuden vist, at anklageren kun i få sager har været inddraget fra sagens begyndelse. Rigsrevisionen finder, at sagerne bør fremmes yderligere ved at inddrage anklageren allerede ved sagens begyndelse, idet anklageren dermed tidligt kan medvirke til at få de juridiske forhold ved sagen inddraget i det videre sagsforløb. Justitsministeriet har oplyst, at tidlig anklagerindsats nu er fast praksis i SØK.
- Justitsministeriet har peget på, at ændringer i retsplejeloven vedrørende behandlingen af sager om økonomisk kriminalitet giver mulighed for hurtigere domsbehandling. Endvidere forventes den nye politireform at udbygge og fastholde specialkompetencer og fornøden rutine hos politiet i fx sager om økonomisk kriminalitet, hvilket tillige vil styrke indsatsen.

II. Indledning

A. Baggrund

10. Beretningen handler om bekæmpelsen af momskarruselvindel, som er en form for momsunddragelse. Svindlen er mulig, fordi der er momsfratagelse for varer, der passerer EU's indre grænser, og gennemføres ved, at en kæde af

virksomheder handler med hinanden over landegrænserne inden for EU med det formål at undlade at betale moms.

Beretningen vedrører SKATs, politiets og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitets (SØK) tilrettelæggelse af indsatsen mod momskarruselsvindel. Endvidere vedrører beretningen Erhvervs- og Selskabsstyrelsens (E&S) opgaver som led i registrering og kontrol af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms.

11. Det indre marked, der blev etableret i 1993, og som blev indført for bl.a. at sikre varenes fri bevægelighed inden for EU, har gjort det betydeligt sværere at afdække momssvindel. Dette skyldes, at kontrol og efterforskning kan involvere flere lande med forskellige momssatser og datasystemer. Den særlige form for momssvindel, som kaldes karruselsvindel, har udviklet sig til at blive særdeles omfattende med meget store tab for EU-medlemsstaterne til følge. Svindlen medfører tillige tab af indtægter for EU, da beregningen af EU's egne indtægter bl.a. afhænger af EU-medlemsstaternes momsindtægter. Endelig kan svindlen have konsekvenser for de mange virksomheder, der følger reglerne, fordi svindlen gør det muligt prismæssigt at underbyde lovlige virksomheder og derved konkurrere på ulige vilkår.

12. Den Europæiske Revisionsret vurderede i en rapport fra 1998 forskellen mellem EU-medlemsstaternes beregnede og faktiske momsindtægter til ca. 70 mia. euro årligt, svarende til 21 % af EU-medlemsstaternes samlede indtægter fra moms. Ligeledes er der for Tyskland og Sverige i en revisionsrapport fra 2003 blevet skønnet betydelige tab af momsindtægter som følge af bl.a. momskarruselsvindel. Endelig har den engelske rigsrevision i en revisionsrapport fra 2004 anslået et tab for den engelske stat på ca. 1,77-2,75 mia. £ årligt som følge af momskarruselsvindel, svarende til ca. 18-28 mia. kr.

13. Danmarks Statistik har for Danmarks vedkommende opgjort forskellen mellem den teoretisk beregnede momsindtægt og den faktiske momsindtægt til 5 % af de samlede momsindtægter i 2000, svarende til ca. 6,7 mia. kr. Forskellen dækker ud over økonomisk kriminalitet også sort økonomi og konkurser. Der foreligger ikke skøn af tabte

momsindtægter i Danmark som følge af momskaruselsvindel. SKAT har skønnet det samlede tab i de sager, som er anmeldt til politiet siden 1994, til ca. 1 mia. kr.

14. I praksis er der forskellige måder at gennemføre momskaruselsvindel på. Et fælles træk er, at virksomhederne udnytter EU's momsordning til at opnå ulovlige gevinster i forbindelse med køb og videresalg af varer fra andre EU-medlemsstater. Svindlen gennemføres ved, at virksomhederne indfører varer momsfrit. Ved videresalget af varerne opkræves moms, som ikke indbetales til skattemyndighederne. Virksomheden, som køber varerne inkl. moms, kan i overensstemmelse med momsreglerne få refunderet momsen af skattemyndighederne. Herved opnår staten et tab som følge af den manglende momsindbetaling. Ved at sende varerne rundt mellem virksomhederne i de enkelte EU-medlemsstater flere gange, inden varerne eventuelt afsættes til forbrugerne, vil gevinsten for virksomhederne kunne genereres flere gange og medføre betydelige tab for staten.

Principperne vedrørende momsafregning og momskaruselsvindel er mere udførligt beskrevet i bilag 1.

15. Det kan være vanskeligt at identificere virksomheder, der indgår i momskaruselsvindel, idet svindlen kan omfatte både nyregistrerede og mere veletablerede virksomheder.

SKAT har oplyst, at de involverede virksomheder ofte har visse kendetegn. For nyregistrerede virksomheder kan et kendetegn være, at omsætningen kort efter registrering stiger voldsomt. Ofte anvendes der stråmænd, og virksomhederne har ofte en dækadresse, hvor der reelt set ikke er etableret virksomhed.

Momskaruseller omfatter altid en eller flere virksomheder, som unddrager staten moms. Karusellerne omfatter imidlertid også ofte virksomheder, som indbetaler moms rettidigt efter momsreglerne. Disse virksomheder kan være indsat i karusellen for at skjule svindlen og gøre det sværere for SKAT at identificere denne. Virksomhederne kan dog også være i god tro, fordi man ikke har kendskab til svindel som følge af andre virksomheders momsunddragelse i tidligere led.

De varer, som har indgået i momskaruselsvindel, har typisk været let omsættelige varer med høj værdi og varer, som har været nemme at transportere, fx mobiltelefoner og

tilbehør til computere. Svindlen har imidlertid i de senere år bredt sig til at omfatte andre typer varer, fx fødevarer og biler.

16. E&S' opgave er at gennemføre en indledende formel kontrol af de oplysninger, som virksomhederne skal angive for at blive momsregistreret. SKATs opgave som kontrolmyndighed er at søge at hindre, at virksomheder, der formodes at ville indgå i momskarruselsvindel, bliver registreret. Når virksomhederne er blevet registreret for moms, er det endvidere SKATs opgave at søge at afdække svindlen, når den har fundet sted.

Sager om momskarruselsvindel skal anmeldes til SØK, som visiterer sagen til den ansvarlige politikreds. Politiets og SØK's rolle er, som efterforsknings- og anklagemyndighed, at efterforske anmeldte sager og forberede sagerne til behandling ved domstolene.

17. Udbredelsen af momskarruselsvindel og de betydelige tab af momsindtægter for staten, som dette medfører, er baggrunden for, at Rigsrevisionen har undersøgt myndighedernes initiativer til bekæmpelse af denne form for svindel.

B. Formål, afgrænsning og metode

18. Det overordnede formål er at undersøge og vurdere myndighedernes tilrettelæggelse af indsatsen til bekæmpelse af momskarruselsvindel. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Er myndighedernes tilrettelæggelse af kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms, rettet mod momskarruselsvindel?
- Er tilrettelæggelsen af kontrollen af momsregistrerede virksomheder rettet mod at afdække momskarruselsvindel?
- Er tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen vedrørende sager om momskarruselsvindel tilfredsstillende?

19. Momskarruselsvindel bekæmpes mest effektivt ved at forhindre, at virksomheder, som ønsker at begå svindel, bliver registreret. Det kan imidlertid være vanskeligt, da personer, som søger om registrering, i nogle tilfælde ikke i

forvejen er kendt af SKAT. I de tilfælde, hvor virksomhederne kan sættes i forbindelse med tidligere svindel, er det vigtigt, at SKAT er i stand til at afsløre disse, så det undgås, at de bliver registreret. Det er derfor relevant at undersøge, om myndighedernes tilrettelæggelse af kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms, er rettet mod momskarruselsvindel.

20. Momskarruselsvindel kan finde sted, når en virksomhed er blevet momsregistreret. For SKAT gælder det om hurtigt at få stoppet virksomheder, der svindler med moms, så statens tab begrænses mest muligt. Dette har været begrundelsen for at undersøge, om SKATs tilrettelæggelse af kontrollen af virksomheder, som er blevet registreret, bl.a. er rettet mod at afdække momskarruselsvindel.

21. Når SKAT har mistanke om momskarruselsvindel, skal sagen anmeldes til politiet og/eller SØK, der efterforsker og forbereder sagen til domsbehandling. Der er i disse sager tale om momssvindel, jf. straffelovens § 289. Sagerne omfatter alvorlig økonomisk kriminalitet med risiko for betydelige tab af moms. Sagsbehandlingstiden er for nogle sager på 4-5 år. Netop sagernes lange udstrækning har været begrundelsen for at undersøge, om tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen og samarbejdet mellem myndighederne sikrer fremdrift i sagerne.

22. Undersøgelsen er afgrænset til svindel med moms i forbindelse med varehandel inden for EU. Tidsmæssigt er undersøgelsen afgrænset til en gennemgang og vurdering af SKATs indsats vedrørende momskarruselsvindel i 2005. Rigsrevisionen har dog som grundlag for undersøgelsen udvalgt straffesager, som går tilbage til 2000.

23. Undersøgelsen er baseret på interviews med SKAT, E&S, politiet og SØK. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået 120 registrerings- og kontrolsager og gennemgået data vedrørende registrering og kontrol. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået 15 sager vedrørende momskarruselsvindel. Der er tale om sager, som er blevet anmeldt til SØK siden 2000.

Endelig har Rigsrevisionen indhentet information om 4 andre EU-medlemsstaters praksis på området.

24. Undersøgelsen er gennemført i samarbejde med SKATs interne revision, som bl.a. har deltaget i interviewene i skat-tecentrene og gennemgangen af sager.

25. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i maj 2005. Beretningen har i udkast været forelagt Skatte-ministeriet, Justitsministeriet og Økonomi- og Erhvervsmini-steriet, hvis høringssvar er indarbejdet.

III. Tilrettelæggelse af kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms

Rigsrevisionens bemærkninger

SKAT og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (E&S) har etableret et formaliseret samarbejde vedrørende kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms. SKATs tilrettelæggelse af registreringskontrollen er i nogen grad rettet mod afdækning af momskarruselsvindel, men kan styrkes ved at gøre kontrollen mere ensartet.

Denne vurdering er baseret på:

- Myndighederne har som udgangspunkt 3 dage til at gennemføre registrering og kontrol af virksomheder, som ønsker at blive momsregistreret, og der er således behov for et tæt samarbejde og udveksling af informationer for at sikre, at virksomhederne ikke registreres uretmæssigt. Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at der er etableret et formaliseret samarbejde mellem SKAT og E&S vedrørende registreringskontrollen.
- E&S foretager indledningsvis en formalitetskontrol af de oplysninger, som virksomhederne skal angive for at blive momsregistreret. Sagerne opdeles i 2 kategorier (sager på sagslisten og sager på ventelisten), som herefter sendes videre til kontrol i SKAT. E&S placerer sager på sagslisten, hvis SKAT skal foretage en nærmere undersøgelse af virksomheden. Undersøgelsen har vist, at tilrettelæggelsen af E&S' kontrol er tilfredsstillende.
- SKAT kontrollerer alle sager, som E&S har placeret på sagslisten. Undersøgelsen har vist, at SKATs kontrol ikke er ensartet og dækkende. Således kontrolleres det ikke i alle sager, om der er personer i virksomheden, der tidligere har deltaget i økonomisk kriminalitet, samt om virksomhederne eventuelt anvender dækadresser. Kontrollen kan styrkes ved at gøre denne mere ensartet og dæk-

- kende i forhold til de ovenfor nævnte kendte risikofaktorer. SKATs registreringskontrol kan tillige styrkes, hvis SKAT får direkte adgang til at kontrollere i forhold til politiets oplysninger om personer, der er mistænkt for økonomisk kriminalitet. Dette vil imidlertid kræve en lovændring.
- SKAT vurderer ikke systematisk alle sager på ventelisten, hvilket ikke er helt tilfredsstillende. Kontrollen vil kunne styrkes ved at gennemføre systematiske risikovurderinger efter ensartede principper.
 - Virksomhedernes angivelse af forkerte brancher, brug af stråmænd og dækadresser kan bedst afdækkes ved stikprøvevis kontrolbesøg. Undersøgelsen har vist, at SKAT kun i få tilfælde gennemfører kontrolbesøg i nye virksomheder i forbindelse med registrering. Flere kontrolbesøg kan efter Rigsrevisionens vurdering virke præventivt, hvis risikoen for at blive opdaget er større.

A. Tilrettelæggelse af registrering og kontrol af virksomheder

26. Registrerings- og kontrolopgaven vedrørende virksomheder, som anmoder om registrering for moms og afgifter mv., blev delt mellem E&S og SKAT med virkning fra juli 2004.

Rigsrevisionen har undersøgt E&S' tilrettelæggelse af den indledende kontrol og registrering af virksomheder, som anmoder om at blive momsregistreret. Endvidere har Rigsrevisionen undersøgt SKATs tilrettelæggelse af den efterfølgende skatte- og afgiftsmæssige kontrol af virksomhederne i forbindelse med registreringen. Rigsrevisionen har lagt vægt på, at der gennemføres en ensartet og dækkende kontrol, da dette vil give SKAT et grundlag for at bedømme, om virksomhederne umiddelbart skal godkendes, eller om der eventuelt er risici forbundet med at lade dem registrere. Dette indebærer bl.a., at det kontrolleres, om virksomhederne er registreret for de afgifter, der svarer til deres produktionsforhold, om virksomhederne har restancer, samt om virksomhederne tidligere har været involveret i økonomisk kriminalitet. Endvidere bør SKAT i forbindelse med registreringen ved mistanke om momskarruselsvindel gennemføre kontrolbesøg, fordi nogle forhold kun kan afdækkes ved kontrolbesøg.

E&S' tilrettelæggelse af kontrol på grundlag af samarbejdsaftalen mellem SKAT og E&S

27. Rigsrevisionen har undersøgt, om E&S gennemfører den kontrol, der er aftalt mellem SKAT og E&S.

E&S overtog medio 2004 registreringen af virksomheder fra det daværende ToldSkat. SKAT og E&S indgik en samarbejdsaftale, hvoraf det fremgår, hvilken kontrol de 2 myndigheder skal gennemføre.

28. Ifølge aftalen skal virksomheder, som ønsker at blive registreret, udfylde og indsende en registreringsblanket til E&S. E&S skal kontrollere, at de oplysninger, som er obligatoriske for virksomhederne at angive, er angivet på registreringsblanketten. E&S skal fx kontrollere, at der er angivet korrekt adresse og telefonnummer for virksomheden, og at virksomheden har angivet en eller flere afgifter, som virksomheden skal registreres for. Endvidere foretages der hos E&S en maskinel restance- og risikovisitering, der betyder, at virksomheder, som fx er i restance, automatisk overføres til en særlig sagsliste som grundlag for en nærmere kontrol hos SKAT. SKATs kontrol af sager på sagslisten er beskrevet i pkt. 35-41. Derudover sammenholder E&S de forskellige oplysninger for at vurdere, om der er sammenhæng i disse, fx at virksomhederne, som oplyser at have ansatte, også er registreret for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt det særlige pensionsbidrag.

29. På grundlag af kontrollen placerer E&S sagerne på henholdsvis en sagsliste og en venteliste inden oversendelse af sagerne til SKAT. For sager på sagslisten vurderer E&S, at der skal gennemføres yderligere kontrol af SKAT, fx fordi der er tvivl om afgiftspligten, eller fordi sagen maskinelt er blevet placeret på sagslisten hos E&S, jf. pkt. 28.

Undersøgelsen har vist, at E&S' kontrol er en formel kontrol af, at de krævede oplysninger er til stede på registreringsblanketten. Det er Rigsrevisionens vurdering, at tilrettelæggelsen af E&S' kontrol, der følger samarbejdsaftalen, er tilfredsstillende.

SKATs kontrol af sager på ventelisten

30. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT har retningslinjer for behandlingen af sager på ventelisten, og om retningslinjerne følges.

31. Undersøgelsen har vist, at SKAT, Hovedcentret (tidligere Told- og Skattestyrelsen), har udmeldt til skattecentre, at der for samtlige sager på ventelisten skal foretages en foreløbig risikovurdering.

E&S og SKAT har, fra anmodningerne modtages, til disse skal frigives, i alt 3 dage til behandling og kontrol af registreringsanmodninger fra virksomhederne. SKAT har inden for denne frist 7 arbejdstimer, regnet fra E&S' afslutning af sagsbehandlingen, til at vurdere, om konkrete sager skal udtages til manuel sagsbehandling.

32. Skattecentre har oplyst, at fristen på 7 arbejdstimer til SKATs vurdering betyder, at nogle sager ikke når at blive vurderet systematisk, hvilket Rigsrevisionen ikke finder helt tilfredsstillende. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de manglende risikovurderinger kan indebære en risiko for, at nogle virksomheder bliver registreret uretmæssigt. Ved at gennemføre systematiske risikovurderinger efter ensartede principper vil kontrollen kunne styrkes, så der er mindre risiko for, at virksomheder uretmæssigt bliver registreret.

33. Skatteministeriet har oplyst, at SKATs kontrol af sagerne på ventelisten bliver understøttet af en automatisk restance- og risikovisitering. Dette betyder, at nogle sager automatisk bliver overført fra ventelisten til sagslisten, så SKAT får mulighed for at gennemføre en systematisk kontrol af sagerne. SKAT kan endvidere selv overføre sager fra ventelisten til sagslisten, hvilket giver SKAT mulighed for at vurdere sagen. Der er gennemsnitligt tale om 10-12 sager dagligt pr. skattecenter vedrørende oprettelse af nye virksomheder eller oprettelse af nye afgiftspligter til eksisterende virksomheder. Der er derfor ikke tale om en stor mængde af sager, som der skal foretages en risikovurdering på.

34. Økonomi- og Erhvervsministeriet har anført, at kontroller, som er systematiske og generelle, bedst foretages som led i E&S' registrering og kontrol samt ved automatiske/maskinelle opslag i relevante registre hos SKAT. Placeres kon-

trollen sammen med restancekontrollen, som i dag foretages af E&S, vil det arbejdsmæssigt kunne gøres i samme session og betyde en væsentlig serviceforbedring i forhold til de lovlydige virksomheder.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at alle sager, herunder sager på ventelisten, systematisk bør vurderes for, om fx personer i virksomheden tidligere har deltaget i økonomisk kriminalitet. Dette vil efter Rigsrevisionens vurdering sikre en dækkende og tilstrækkelig kontrol, men Rigsrevisionen tager i øvrigt ikke stilling til opgavens placering.

SKATs kontrol af sager på sagslisten

35. Rigsrevisionen har ligeledes undersøgt, om der er opstillet retningslinjer for SKATs kontrol af sager på sagslisten, og om retningslinjerne følges.

36. Ifølge retningslinjerne, jf. samarbejdsaftalen, skal alle sager på sagslisten kontrolleres. Undersøgelsen har vist, at SKAT har udarbejdet en overordnet forretningsgangsbeskrivelse for registreringskontrollen. Skattecentre har imidlertid fundet denne for generel, og nogle skattecentre har derfor udarbejdet egne retningslinjer.

SKAT kontrollerer alle sager, som oversendes på sagslisten. Undersøgelsen har vist, at SKATs kontrol ikke er ensartet og dækkende. Således kontrolleres det fx ikke i alle sager ved opslag i SKATs register over personer dømt for økonomisk kriminalitet (KINFO), om der er personer i virksomheden, der tidligere har deltaget i økonomisk kriminalitet. Derudover kontrolleres ikke i alle sager, om virksomhederne eventuelt anvender dækadresser.

Kontrollen kan styrkes ved at gøre denne mere ensartet og dækkende i forhold til SKATs erfaringer om risikofaktorer, fx brugen af dækadresser og eventuel tidligere deltagelse i økonomisk kriminalitet.

37. Skatteministeriet har oplyst, at sagerne maskinelt bliver kontrolleret, bl.a. ved opslag i en række af SKATs registre, dog ikke SKATs register over personer dømt for økonomisk kriminalitet (KINFO), idet der ikke er lovhjemmel her til. Hvis der blev skabt lovhjemmel til en maskinel samkøring med KINFO, ville kontrollen kunne udvides med en maskinel kontrol i alle sager mod KINFO.

Ministeriet har videre oplyst, at kontrollen af anvendelsen af dækadresser er et vanskeligt område, da det er svært at identificere og konstatere dækadresser, uden at der foretages fysisk kontrol på adressen. Der er dog en systemmæssig mulighed, som SKAT vil overveje nærmere, idet den maskinelle kontrol af sagerne kunne udvides med en kontrol mod et særligt adresseregister over kendte dækadresser. Dette ville i givet fald sikre, at registreringer med disse adresser ville blive overført og markeret på sagslisten til SKATs nærmere risikovurdering.

38. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT vil overveje mulighederne for at udvide den maskinelle kontrol af sagerne med en kontrol mod et særligt adresseregister over kendte dækadresser. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at SKAT bør overveje mulighederne for at skabe lovhjemmel til at gennemføre en maskinel kontrol i alle sager mod KINFO. Dette ville efter Rigsrevisionens vurdering kunne styrke den samlede registreringskontrol.

39. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der er etableret et formaliseret samarbejde mellem SKAT og E&S vedrørende registreringskontrollen. Da myndighederne som udgangspunkt har 3 dage til at gennemføre registrering og kontrol, er der således behov for et tæt samarbejde og udveksling af informationer om virksomhederne for at sikre, at disse ikke registreres uretmæssigt.

40. Undersøgelsen har derudover vist, at SKAT ikke i lovgivningen har direkte adgang til at søge oplysninger om personer, som af politiet er mistænkt for økonomisk kriminalitet. SKAT kan udelukkende rette henvendelse til politiet og anmode om oplysninger fra politiets registre om konkrete personer og selskaber. I hvert enkelt tilfælde er det herefter op til politiets vurdering, om oplysningerne kan videregives til SKAT.

41. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKATs registreringskontrol kan styrkes, hvis det blev muligt for SKAT direkte at kontrollere alle ansøgers registrering i forhold til politiets oplysninger om mistænkte for økonomisk kriminalitet. Dette vil imidlertid kræve en lovændring. Formålet hermed er at sikre, at personer, som hos politiet er mistænkt

for økonomisk kriminalitet, underkastes en særlig dybtgående kontrol.

Stedlig kontrol

42. SKAT har givet udtryk for, at der er en række kendte risikofaktorer ved momskarruselsvindel. Disse faktorer vedrører fx, om virksomhederne er registreret under de rigtige brancher, hvem der reelt står bag virksomhederne, herunder om der er indsat stråmænd i virksomhederne, samt om der finder reel handel sted. Forholdene kan være indikationer på momskarruselsvindel. SKAT har oplyst, at risikoen for momskarruselsvindel i disse tilfælde bedst kan afdækkes ved kontrolbesøg.

43. Undersøgelsen har vist, at SKAT kun i få tilfælde gennemfører kontrolbesøg i nye virksomheder i forbindelse med registrering. Det er Rigsrevisionens vurdering, at flere kontrolbesøg kan virke præventivt, hvis risikoen for at blive opdaget er større.

Skatteministeriet er enig i, at kontrolbesøg i forbindelse med momsregistrering kan virke forebyggende for svindel hos de besøgte virksomheder. Ifølge ministeriet bør kontrollen være baseret på en vurdering af risikoen for svindel og på, om et kontrolbesøg i det enkelte tilfælde kan give afgørende ny viden.

IV. SKATs tilrettelæggelse af kontrollen af momsregistrerede virksomheder

Rigsrevisionens bemærkninger

SKAT har rettet kontrollen af momsregistrerede virksomheder mod afdækning af momskarruselsvindel. Undersøgelsen har dog givet anledning til enkelte anbefalinger.

Denne vurdering er baseret på:

- SKATs indsatsstrategi omfatter bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, herunder momskarruselsvindel, og strategien betoner vigtigheden af, at en større del af ressourcerne til kontrol prioriteres til at afdække økonomisk kriminalitet.

- SKATs resultatkrav giver tilfredsstillende incitamenter til kontrol af virksomheder, som ikke viser vilje til at følge skattereglerne (modspillere), og understøtter dermed indsatsen mod momskarruselsvindel. Kontrolplanerne for 2004 og 2005 har endvidere indeholdt kontrolemler vedrørende økonomisk kriminalitet, herunder momskarruselsvindel, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.
- SKAT vurderer løbende, hvilke eventuelle mellemhandlere der skal overvåges for mulig momskarruselsvindel, og udveksler oplysninger med andre EU-medlemsstaters skattemyndigheder vedrørende virksomhederne. SKAT har opstillet retningslinjer for udbetalingskontrollen, og ved store udbetalinger af moms gennemfører skattecentre normalt en dyberegående revision af virksomhedernes regnskab med henblik på at sikre, at udbetalingen sker på et legalt grundlag. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.
- SKAT har fra 2005 anvendt et nyt udsøgningsystem, der samlet set har givet SKAT bedre muligheder for at udsøge virksomheder, som kan tænkes at deltage i momskarruselsvindel. Systemet bygger dog bl.a. på oplysninger fra det fælles EU-system "Value added tax Information Exchange System" (VIES), hvor oplysningerne ikke altid er pålidelige og opdaterede. Endvidere omfatter systemet ikke hvilende virksomheder. En hvilende virksomhed angiver ikke moms, hvilket kan indikere, at virksomheden ikke har nogen aktivitet, men også at virksomheden uretmæssigt ikke opgiver eller indbetaler moms. Rigsrevisionen finder, at SKAT bør inddrage hvilende virksomheder, så udsøgningssystemet også tager højde for disse.
- SKAT sender ikke automatisk besked til virksomhederne ved differencer i VIES, så virksomhederne kan efterkontrollere indberetningerne. Automatisk besked til virksomhederne ville formentlig kunne forbedre oplysningernes kvalitet. Rigsrevisionen finder, at SKAT bør overveje at udvikle et system, der automatisk sender besked til virksomhederne ved fejlagtige indberetninger til VIES-systemet. Systemet bør dog afvente et nyt VIES-system.
- SKAT har opstillet måltal for overholdelse af tidsfrister vedrørende sagsbehandlingen. Anmodninger fra andre landes skattemyndigheder indgår dog ikke i SKATs måltal. SKAT opfylder ikke i alle tilfælde kravet om at besvare anmodninger fra andre landes skattemyndigheder inden for den tidsfrist på 3 måneder, som er fastsat af EU. Rigsrevisionen finder, at anmodninger fra andre lande bør inddrages i SKATs måltal, hvilket vil motivere til i højere grad at besvare henvendelserne inden for tidsfristen.

A. Resultatkrav, strategi og planer for kontrollen

44. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs strategi, resultatkrav og planer for kontrollen af momsregistrerede virksomheder bl.a. er rettet mod at afdække momskarruselsvindel. Hvis SKATs strategi, resultatkrav og planer ikke er rettet mod også at afdække momskarruselsvindel, er der en risiko for, at indsatsen ikke prioriteres som en del af skattecentrenes generelle kontrol.

Strategi

45. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs strategi omfatter bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, herunder momskarruselsvindel.

SKAT indførte primo 2004 en ny strategi for kontrol, information og vejledning, den såkaldte Indsatsstrategi. Grundidéen i strategien er, at flertallet af de skattepligtige borgere og virksomheder overholder skattereglerne, og at indsatsen derfor skal differentieres og afpasses efter de skattepligtiges evne og vilje til at overholde reglerne. Strategien opdeler de skattepligtige i med- og modspillere.

Rigsrevisionens gennemgang af strategien har vist, at denne betoner vigtigheden af, at en større del af resurserne prioriteres til at afdække økonomisk kriminalitet. Samtidig fremgår det af strategien, at SKAT skal gennemføre mere omfattende kontrolforanstaltninger i form af løbende overvågning samt dyberegående og fysisk kontrol af de virksomheder, som mistænkes for økonomisk kriminalitet. Strategien omfatter bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, herunder momskarruselsvindel.

46. Undersøgelsen har vist, at strategien generelt behandler nyregistrerede virksomheder som medspillere, og at indsatsen i forhold til de nyregistrerede virksomheder primært er baseret på dialog, information og vejledning samt servicebesøg efter behov. Der gennemføres således normalt ikke kontrol af virksomheden inden for de første 2 år.

47. SKAT har udviklet en standard for, hvordan et servicebesøg i en nystartet virksomhed skal foregå. Resultatet af besøget kan være en opsamling af faktuelle oplysninger om virksomheden, bl.a. med henblik på at tilpasse SKATs tilbud om besøg yderligere.

Servicebesøg derudover er af vejledende karakter og vil typisk indeholde nogle af de samme elementer som et servicebesøg hos en nystartet virksomhed. Besøget kan gennemføres på både virksomhedens og SKATs initiativ. Besøget vil typisk rette sig mod løsningen af et specifikt problem, som virksomheden måtte have, fx i forhold til anvendelsen af forskellige elektroniske løsninger. Som hovedregel vil besøget derfor være mindre resursekrævende end et servicebesøg hos en nystartet virksomhed.

Det er således servicevinklen, som er fremherskende over for nye virksomheder, og SKAT har gjort opmærksom på, at observationer under servicebesøget kan indgå som udvælgelseskriterier for efterfølgende kontrol.

48. Det er Rigsrevisionens vurdering, at servicebesøg i nyregistrerede virksomheder i nogle tilfælde vil kunne give anledning til en efterfølgende kontrol på grundlag af de observationer, der foretages under besøget, og at dette kan føre til afdækning af fx momssvindel. Servicebesøg, som tilbydes nye virksomheder, vil imidlertid ikke i alle tilfælde være velegnede til at afdække svindel. Dette skyldes, at virksomheder, som er involveret i svindel, normalt ikke vil anmode om at modtage servicebesøg. Endelig skal det bemærkes, at formålet med servicebesøg ikke er at gennemføre kontrol, men at yde den vejledning og information, der opfylder virksomhedens behov. Indsatsen over for momskaruselsvindel kan derfor styrkes ved at gennemføre kontrol af virksomheder umiddelbart efter registrering på grundlag af en vurdering af væsentlighed og risiko.

49. Skatteministeriet har oplyst, at kontrol af nye virksomheder gennemføres med støtte i bl.a. servicebesøg samt SKATs momsrisikovurderingssystem. Endvidere har SKAT udviklet et nyt udsøgningssystem for at styrke indsatsen mod grov momssvindel. SKAT finder derfor, at der alt i alt er en balanceret indsats for de nyregistrerede virksomheder både i forhold til balancen mellem kontrol og service og i forhold til at sikre, at nye virksomheder i størst muligt omfang efterlever skatte- og afgiftslovene.

50. Rigsrevisionen er enig i, at SKATs nye udsøgningssystem har forbedret udsøgningen af virksomheder. Udsøgningssystemet er beskrevet nærmere i pkt. 57-60.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at servicebesøg ikke i alle tilfælde kan anvendes til at afdække momskarruselsvind, dels fordi servicebesøg er frivillige, dels fordi disse ikke har et egentlig kontrolformål. Endelig er det Rigsrevisionens vurdering, at risikofaktorer for momskarruselsvind bedst afdækkes ved kontrolbesøg.

Resultatkrav

51. Kontrol af virksomheder, som begår momskarruselsvind, er ofte resursekrævende, da kontrollen altid involverer flere virksomheder og udveksling af kontroloplysninger med andre landes skattemyndigheder. Hvis resultatkravene ikke tilgodeser sådanne kontroller, er det usikkert, om kontrollen bliver prioriteret.

52. SKAT indførte i 2005 et nyt resultatkravsystem. Baggrunden var SKATs nye Indsatsstrategi. Resultatkravsystemet er baseret på, at der opstilles resultatkrav for skattecentrenes kontrol, information og vejledning. Skattecentre opnår bl.a. point efter, hvilken type kontrol de gennemfører. SKAT skelner mellem 4 kontrolformer, der angiver omfanget og dybden af kontrollen. Jo dybere og jo mere omfattende kontrollen er, jo flere point opnås. Derudover får centrene point ud fra, hvilken type virksomhed der kontrolleres. Kontrol af virksomheder, der er modspillere, og som med stor sandsynlighed vil begå økonomisk kriminalitet, herunder momskarruselsvind, giver flere kontrolpoint end kontrol af virksomheder, der betragtes som medspillere.

Skattecentre kan selv tilrettelægge og planlægge kontrollen ud fra væsentlighed og risiko inden for de rammer for antallet af kontroller, der skal gennemføres inden for hver af de 4 kontrolformer.

53. Det er Rigsrevisionens vurdering, at resultatkravsystemet giver tilfredsstillende incitament til kontrol af modspillere og dermed understøtter indsatsen mod momskarruselsvind.

Kontrolplaner

54. SKATs kontrolplaner specificerer kontrollen, så den udføres ensartet på tværs af skattecentre. Kontrolplanerne binder desuden centrene til at gennemføre kontroller og

analyser af bestemte emner, såkaldte bundne kontrolelemner. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs kontrolplaner omfatter kontrolelemner vedrørende momskarruselsvindel.

55. SKATs kontrolplaner for 2004 og 2005 har indeholdt bundne kontrolelemner vedrørende økonomisk kriminalitet, herunder momskarruselsvindel. Skattecentre har bl.a. gennemført analyser og kontroller af skrotbranchen, hvor nogle virksomheder har været involveret i momskarruselsvindel. Denne kontrol går ud på at kontrollere varepartier med især kobber og messing, der handles flere gange mellem virksomheder i forskellige lande. Endvidere har skattecentre gennemført kontrol af virksomheder, som deltager i momskarruselsvindel med virksomheder uden for EU. Kontrollen er blevet gennemført som en samordnet kontrol med andre EU-medlemsstaters skattemyndigheder. Formålet har været at kortlægge virksomhedernes samhandel og forbindelser til hinanden.

Derudover har nogle centre fra 2005 deltaget i en særlig kontrol, hvor varenumre på importerede mobiltelefoner er blevet registreret i SKATs systemer. SKAT har herefter, ved at sammenholde de indscannede varenumre med ny import af mobiltelefoner, kunnet kontrollere, om de samme mobiltelefoner blev genimporteret og dermed indgik i momskarruseller.

56. Undersøgelsen har vist, at SKATs kontrolplaner har indeholdt bundne emner vedrørende momskarruselsvindel, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

B. Data til brug for risikovurderinger af virksomheder

57. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT råder over data, der gør det muligt at identificere risikofyldte virksomheder.

58. Undersøgelsen har vist, at SKAT har adgang til oplysninger, der gør det muligt at identificere risikofyldte virksomheder. Oplysningerne indgår i et nyt udsøgningssystem, som SKAT har anvendt fra 2005. Udsøgningssystemet har bl.a. omfattet nye virksomheder samt virksomheder, som viser væsentlige udsving i den momspligtige omsætning. Systemet, der bygger på data fra flere af SKATs systemer, giver grundlag for at udsøge de virksomheder, hvor der er

mulighed for momskarruselsvindel. Systemet kan dog ikke anvendes til specifikt at udpege virksomheder, der har gennemført momskarruselsvindel.

Endvidere omfatter systemet ikke såkaldt hvilende virksomheder. En hvilende virksomhed angiver ikke moms, hvilket kan indikere, at virksomheden ikke har nogen aktivitet. Det kan dog også være tegn på, at virksomheden uretmæssigt ikke opgiver og indbetaler moms. Hvis systemet tillige omfattede hvilende virksomheder, ville risikovurderinger og kontrol af bl.a. momskarruselsvindel kunne styrkes.

59. Skatteministeriet er enig i, at udsøgningssystemet ikke kan anvendes til specifikt at udpege virksomheder, der deltager i momskarruselsvindel. Ministeriet har oplyst, at systemet løbende er under udvikling og på nuværende tidspunkt er ved at blive udvidet med risikovurderinger, der afstemmes med faktiske momskarruseller. Dette skulle gøre udvælgelsen af virksomheder, der deltager i momskarruseller, endnu mere effektiv og målrettet. Ministeriet har videre oplyst, at hvilende virksomheder vil blive forsøgt implementeret i udsøgningssystemet.

60. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der sker en løbende udvikling og tilpasning af udsøgningssystemet, samt at SKAT vil overveje mulighederne for at inddrage hvilende virksomheder i udsøgningssystemet.

Value added tax Information Exchange System (VIES)

61. Udsøgningerne af virksomhederne bygger desuden bl.a. på oplysninger fra det fælles EU-system VIES, som har været anvendt af EU-medlemsstaterne siden indførelsen af det indre marked i 1993. Det indre marked betød, at kontrollen på grænserne mellem EU-medlemsstaterne blev afskaffet og integreret i EU-medlemsstaternes almindelige moms-kontrol. EU-medlemsstaterne skulle derfor have et redskab til at sammenholde og kontrollere indenlandske virksomheders angivelser af ind- og udførsel af varer med udenlandske virksomheders oplysninger. Systemet skulle muliggøre kontrol af, at momsfrie varer ved ind- og udførsel pålægges moms i det land, hvor varerne forbruges. Derudover er formålet med VIES at give virksomheder, der har samhandel med virksomheder i andre EU-medlemsstater, mulighed

for at få bekræftet handelspartnerens momsregistreringsnummer.

62. SKAT kan på grundlag af VIES sammenholde danske virksomheders momsangivelser ved køb og salg af varer med oplysningerne fra de udenlandske virksomheder, som har handlet med danske virksomheder. Oplysningerne er baseret på virksomhedernes indberetninger. SKAT skal via kontrollen af virksomhedernes indberetninger sikre, at de danske virksomheder løbende indberetter til systemet ved momsfrie varesalg i EU.

63. Skattecentre har oplyst, at virksomhederne ikke altid indberetter korrekt til VIES, og at der kan være periodeforskydninger i virksomhedernes registreringer for den stedfundne handel. Dette betyder, at der kan være store forskelle i virksomhedernes momsangivelser og oplysningerne i VIES.

Derudover har Rigsrevisionen konstateret, at der går mindst 3 måneder og i nogle tilfælde op til 6 måneder, fra en handel har fundet sted, til oplysningen er tilgængelig i VIES. Forsinkelsen betyder, at de oplysninger, som SKAT lægger til grund for udsøgningerne af virksomhederne, i nogle tilfælde ikke er opdaterede.

64. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der med det nuværende system er en risiko ved at basere udsøgningerne af virksomheder på data fra VIES, da data ikke altid er pålidelige og opdaterede. Svindlere kan dermed opnå et forspring og bl.a. skaffe værdier af vejen eller selv forsvinde, inden SKAT bliver opmærksom på svindlen.

Rigsrevisionen finder dog, at det nye udsøgningssystem samlet set har givet SKAT bedre muligheder for at udsøge virksomheder, der begår momskarruselsvindel.

65. Skatteministeriet har oplyst, at et nyt VIES-system er under udarbejdelse. Det overvejes i EU-regi at forkorte angivelsesperioden for virksomhederne fra 3 til 2 måneder og afregningsperioden fra 3 til 1 måned. Dette vil mindske den tid, der går, fra en handel finder sted, til oplysningerne er tilgængelige i VIES. Det er dog endnu usikkert, om det nye system helt vil løse de problemer, der er forbundet med det nuværende VIES-system. Herudover er der legale hen-

syn at tage til ændringerne, idet virksomhederne i dag har forskellige angivelses- og afregningsperioder, og en forkortelse heraf vil betyde øgede administrative byrder for erhvervslivet.

Skatteministeriet har desuden oplyst, at SKAT har tiltrådt det såkaldte EUROCANET, som er et samarbejde mellem en række EU-medlemsstater om at udveksle oplysninger vedrørende momskarruselsvindel. EUROCANET er et supplement til VIES-systemet, hvor udvalgte data bilateralt mellem landene kan udveksles hurtigere.

66. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en forkortelse af virksomhedernes afregnings- og angivelsesperioder vil give mulighed for en hurtigere kontrol og dermed forbedre muligheder for at sikre statens provenu. Rigsrevisionen finder det tillige tilfredsstillende, at SKAT har tiltrådt EUROCANET.

C. Tilrettelæggelsen af kontrolindsatsen

SKATs tilrettelæggelse af kontrollen af virksomheder, som får refunderet moms

67. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT har retningslinjer for udbetalingskontrollen, og om SKAT følger retningslinjerne ved gennemførelse af kontrollen. Virksomheder, der indkøber varer, som videresælges til en virksomhed i en anden EU-medlemsstat, har som udgangspunkt fradrag for den moms, de har betalt ved købet af varen (købsmoms). Dette følger af EU's momsordning.

Udbetalingskontrollen er skattecentrenes kontrol af virksomhedernes regnskaber, som skal sikre, at udbetalingerne af moms sker på et korrekt grundlag. Udbetalingskontrollen er væsentlig, bl.a. fordi det er ved udbetalingskontrollen, at SKAT kan blive opmærksom på, at der ikke i tidligere led er indbetalt moms, hvilket kan indikere momskarruselsvindel.

68. Undersøgelsen har vist, at SKAT har retningslinjer for tilrettelæggelsen af udbetalingskontrollen. Omfanget og dybden i kontrollen er således bl.a. tilrettelagt ud fra udbetalingernes størrelse, om virksomhederne har haft restancer, samt hvornår virksomhederne tidligere er blevet kontrolleret. Nogle skattecentre har derudover udarbejdet lister over

forhold, der bør give anledning til særlig opmærksomhed i kontrollen, fx afrundede og atypiske angivelsesbeløb samt særlige brancher.

SKAT har for at målrette kontrollen udarbejdet et særligt kontrolkoncept for virksomheder, som kun har eksport, og som løbende skal have udbetalt moms inden for en forkortet afregningsperiode på 1 måned.

69. Rigsrevisionen har gennemgået en stikprøve af store udbetalingsager i 2 skattecentre. Undersøgelsen har vist, at skattecentrene har fulgt retningslinjerne for kontrollen. Ved store udbetalinger af moms foretages således normalt en dyberegående revision af virksomhedernes regnskaber for at sikre, at udbetalingerne sker på et legalt grundlag. Derudover kontrollerer skattecentrene, at den udbetalte moms er indbetalt af virksomhederne i de tidligere led, hvilket er væsentligt for at afdække eventuel momskarruselsvindel. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Tilrettelæggelsen af kontrollen af mellemhandlere i momskaruseller

70. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT overvåger de virksomheder, som, SKAT ved, har været involveret i momskaruselsvindel.

71. SKAT, Hovedcentret, har på baggrund af sager om momskaruselsvindel samt ved modtagelsen af informationer fra andre landes skattemyndigheder fået kendskab til et antal danske virksomheder, der benyttes som mellemhandlere i momskaruselsager. Den danske stat påføres ikke et momstab i disse tilfælde, men SKAT har givet udtryk for, at det er muligt, at virksomhederne selv på et tidspunkt vil svindle med momsen, hvis ikke SKAT løbende overvåger virksomhederne. Det er SKATs vurdering, at mellemhandlerne i nogle tilfælde er bevidst om, at virksomheden indgår i momskaruselsvindel.

72. Undersøgelsen har vist, at SKAT løbende vurderer, hvilke mellemhandlere der skal overvåges for mulig momskaruselsvindel, samt udveksler oplysninger med andre EU-medlemsstaters skattemyndigheder. Oplysningerne kan være relevante for afdækning af momskaruselsvindel i andre EU-medlemsstater. Overvågningen har desuden en forebyg-

gende effekt og kan medvirke til at afholde virksomheder fra at svindle med momsen. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Tilrettelæggelsen af kontrollen af virksomheders oplysninger til VIES som led i momskontrollen

73. Rigsrevisionen har undersøgt, om skattecentre kontrollerer virksomhedernes oplysninger til VIES. Rigsrevisionen finder, at skattecentre bør gennemføre en kontrol af, om de oplysninger, som virksomhederne indberetter til VIES, er korrekte. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om SKAT har mulighed for at iværksætte sanktioner over for virksomhederne ved fejlagtige indberetninger.

74. SKAT har siden 1993 været pålagt at kontrollere momsregistrerede virksomheders varekøb- og salg inden for EU. EU har ikke fastsat regler for, hvor stor en andel af virksomhederne med EU-handel der skal kontrolleres. For de virksomheder, som udtages til kontrol, skal kontrollen i gennemsnit omfatte kontrol af 14 oplysninger om virksomhedernes ind- og udførsel af varer. Kontrollerne kan bl.a. omfatte regnskabsmæssige og fysiske kontroller. Formålet med kontrollen er at sikre, at momsfri ind- og udførsel af varer pålægges moms i det land, hvor varerne forbruges. Hertil anvendes VIES-systemet, jf. pkt. 61.

75. Undersøgelsen har vist, at flere skattecentre har indberettet et fejlagtigt antal kontroller pr. virksomhed. Der er derfor en vis usikkerhed om skattecentrenes indberetninger, og om hvorvidt kravet til kontrollen er opfyldt. Hvis SKAT løbende gennemfører en intern kontrol af, at indberetningerne er korrekte, vil der kunne opnås et bedre grundlag for opfølgning på kontrollen.

76. Skatteministeriet er enig i, at det er vigtigt, at de data, virksomhederne indberetter til VIES, er korrekte, så udenlandske skattemyndigheder uden videre kan bruge og støtte ret på oplysningerne i deres kontrolarbejde. SKAT vil snarest oprette en intern kontrol, så det sikres, at kravene til skattecentrenes kontrol af virksomhedernes indberetninger overholdes.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

77. Undersøgelsen har desuden vist, at der ikke iværksættes sanktioner over for virksomheder ved indberetning af forkerte oplysninger. Hvis SKAT automatisk sendte besked til virksomhederne ved differencer i VIES, så virksomhederne kan efterkontrollere indberetningerne, ville oplysningernes kvalitet formentlig kunne forbedres. Desuden vil brug af sanktioner ved gentagne fejlagtige indberetninger, fx i form af bøder, kunne medvirke til at sikre en bedre datakvalitet.

78. Skatteministeriet har oplyst, at et system, der automatisk sender besked til virksomhederne ved differencer i VIES, formentlig kan udvikles. Et sådant system bør dog afvente et nyt VIES-system. Ministeriet har derudover oplyst, at bødesatserne ikke er blevet justeret siden 1985, hvorfor bødeniveauet er temmelig lavt. Rigsadvokaten har i 2005 tilladt, at der kan foretages en generel justering af bødesatser på SKATs område, hvilket betyder, at SKAT i efteråret 2006 vil offentliggøre en generel justering af bødesatserne. I sager, hvor virksomheder konsekvent har afgivet urigtige eller ufuldstændige oplysninger til VIES, vil SKAT for at få fastsat en bødepraksis herefter kunne anlægge prøvesager ved domstolene efter de nye bødesatser.

79. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT bør overveje at udvikle et system, der automatisk sender besked til virksomhederne ved fejlagtige indberetninger til VIES-systemet. Rigsrevisionen er tillige enig i, at det vil være mest hensigtsmæssigt at afvente et nyt VIES-system. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT påtænker at justere bødesatserne som grundlag for eventuelle prøvesager ved domstolene.

D. Samarbejdet med udenlandske myndigheder

80. SKAT udveksler oplysninger med andre EU-medlemsstaters skattemyndigheder, når myndighederne har mistanke om momskarruselsvindel. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT overholder de tidsfrister for informationsudveksling, der er omfattet af EU's forordninger vedrørende EU-medlemsstaternes samarbejde.

81. I henhold til EU's forordning nr. 1798/2003 om administrativt samarbejde mellem landene kan landenes skattemyndigheder anmode om oplysninger fra andre skattemyndigheder til brug for kontrollen af virksomheder og personer. Oplysningerne skal meddeles hurtigst muligt og senest 3 måneder efter modtagelsen af anmodningen. I Danmark er Kontrolkontoret i SKATs Hovedcenter den kompetente myndighed i udvekslingssager vedrørende økonomisk kriminalitet, herunder momskarruselsvindel.

82. Undersøgelsen har vist, at godt 20 % af samtlige anmodninger om kontroloplysninger mellem SKAT og udenlandske skattemyndigheder ikke besvares inden for tidsfristen. SKAT har oplyst, at årsagerne til, at anmodningerne ikke altid besvares inden for tidsfristen, i nogle tilfælde kan skyldes langsommelig sagsbehandling, men også manglende mulighed for at komme i kontakt med virksomhederne.

Undersøgelsen har videre vist, at SKAT har opstillet måltal for overholdelse af tidsfrister vedrørende sagsbehandlingen. Anmodninger fra andre landes skattemyndigheder indgår dog ikke i SKATs måltal for sagsbehandlingen. Ved at inddrage anmodninger fra andre landes skattemyndigheder i måltallene vil SKAT i højere grad motiveres til at besvare henvendelserne inden for den tidsfrist på 3 måneder, som er fastsat af EU.

83. Det er Rigsrevisionens vurdering, at tidsfaktoren er meget væsentlig i disse sager, hvis EU-medlemsstaternes tab af momsindtægter skal begrænses. Det er derfor vigtigt, at tidsfristerne overholdes, hvis bekæmpelsen af momskarruselsvindel skal styrkes.

Skatteministeriet har oplyst, at der rent teknisk ikke er noget til hinder for, at anmodningerne vedrørende økonomisk kriminalitet medtages i måltallet. Dette vil dog skulle aftales med Finansministeriet, idet SKATs mål på finansloven generelt forhandles med Finansministeriet.

V. SKATs samarbejde med politiet og anklagemyndigheden om momskarruselsager

Rigsrevisionens bemærkninger

Tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen vedrørende sager om momskarruselsvindel er tilfredsstillende. SKAT, politiet og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) har i de senere år taget initiativer til at styrke samarbejdet mellem myndighederne og har løbende inddraget erfaringer fra momskarruselsager for at styrke kontrol og efterforskning. Myndighedernes behandling af momskarruselsager kan dog styrkes yderligere, bl.a. ved en bedre tilrettelæggelse af sagsbehandlingen.

Denne vurdering er baseret på:

- SØK og SKAT nedsatte i 2005 en taskforce for at styrke indsatsen mod bl.a. momskarruselsvindel. Arbejdet har givet anledning til en række anbefalinger for samarbejdet mellem myndighederne og til nye metoder for indsatsen, herunder udarbejdelse af risikoprofiler.
- Erfaringerne fra momskarruselsager har endvidere indgået i kurser og efteruddannelse af de medarbejdere, der udfører kontrollen og efterforskningen, som en del af kompetenceudviklingen, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.
- Undersøgelsen har vist, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for SKAT og politiet/SØK i momskarruselsagerne er på henholdsvis 3 og 22 måneder. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid afspejler, at tidsforløbet for nogle sager har været meget langstrakt, mens sagsbehandlingstiden i andre tilfælde har været kort.
- Sagsbehandlingen har dels været påvirket af eksterne forhold, som myndighederne ikke har haft indflydelse på, dels af myndighedernes egen tilrettelæggelse af sagsbehandlingen. Rigsrevisionen fremdrager nedenfor de forhold, som myndighederne selv kan påvirke.
- SØK, politiet og SKAT har ikke i alle sager opstillet mål og tidsrammer for sagsbehandlingen. Desuden er det ikke i alle sager fra starten gjort klart, hvilke kompetencer der er nødvendige for sagernes fremdrift. Dette kan medvirke til, at sagerne trækker ud. Rigsrevisionen finder, at SØK, politiet og SKAT i alle sager fra starten bør gøre klart, hvilke kompetencer der er nødvendige for sagernes fremdrift. Dette kan gøres ved at organisere samarbejdet i fælles projektgrupper, så alle relevante kompetencer inddrages. Der bør endvidere opstilles mål og tidsrammer for sagsbehandlingen. Justitsministeriet har oplyst, at projektorienteret arbejde nu er fast praksis i SØK, ligesom der vil blive opstillet mål og resultatkrav, der vil medvirke til at sikre sagernes hurtige og effektive behandling.

- Gennemgangen af sagerne har desuden vist, at anklageren kun i få sager har været inddraget fra sagens begyndelse. Rigsrevisionen finder, at sagerne bør fremmes yderligere ved at inddrage anklageren allerede ved sagens begyndelse, idet anklageren dermed tidligt kan medvirke til at få de juridiske forhold ved sagen inddraget i det videre sagsforløb. Justitsministeriet har oplyst, at tidlig anklagerindsats nu er fast praksis i SØK.
- Justitsministeriet har peget på, at ændringer i retsplejeloven vedrørende behandlingen af sager om økonomisk kriminalitet giver mulighed for hurtigere domsbehandling. Endvidere forventes den nye politireform at udbygge og fastholde specialkompetencer og fornøden rutine hos politiet i fx sager om økonomisk kriminalitet, hvilket tillige vil styrke indsatsen.

A. Behandlingen af sagerne

84. Ifølge straffelovens § 289 skal sager om særlig grov momssvindel, herunder sager om momskarruselsvindel, anmeldes til politiet til videre efterforskning. For sager, som udgør en risiko i forhold til EU's indtægter og udgifter, er der mellem SKAT og SØK i 1998 aftalt en visiteringsordning, der betyder, at SKAT skal anmelde sagerne til SØK, der herefter fordeler disse til den ansvarlige politikreds.

85. Rigsrevisionen har undersøgt tidsforløbet i de 15 momskarruselsager, som SKAT og politiet/SØK har haft fra 2000. Det er Rigsrevisionens vurdering, at sagsbehandlingstiden bør være så kort som mulig, ligesom der bør opnås en præventiv effekt af indsatsen.

86. Undersøgelsen har vist, jf. bilag 2, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for SKAT og politiet/SØK er på henholdsvis 3 og 22 måneder. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid afspejler, at tidsforløbet for nogle sager har været meget langstrakt, mens det i andre tilfælde har været kort.

Hertil kommer sagsbehandlingstiden hos domstolene. Domstolene har behandlet 5 af de 15 sager. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i disse sager var 6 måneder. 1 sag er anket og verserer fortsat hos domstolene.

87. Undersøgelsen har vist, at sagsbehandlingen har været påvirket af SØK's og politiets egen tilrettelæggelse af sagsbehandlingen. I mere end halvdelen af sagerne har sagen skiftet anklager undervejs, og kun i få sager har anklagen været inddraget fra sagens begyndelse. Manglende inddragelse af anklageren fra begyndelsen kan ifølge myndighederne medvirke til, at sagen trækkes ud. I 1 sag har politiet givet udtryk for, at sagen har været styret for dårligt, og at der ikke har været fulgt op på sagen, hvilket har forsinket sagen.

88. Det er Rigsrevisionens vurdering, at sagerne kan fremmes yderligere ved at inddrage anklageren allerede ved sagens begyndelse, idet anklageren dermed tidligt kan medvirke til at få de juridiske forhold inddraget i det videre sagsforløb.

89. Justitsministeriet har oplyst, at det i en række tilfælde vil være uundgåeligt, at der skiftes anklager i løbet af sagernes behandling. Dette kan skyldes sygdom, jobskifte og andre omstændigheder. Dette er ikke sig selv et problem, såfremt det sikres, at der ikke kommer for lange perioder, hvor der ikke er en ansvarlig jurist tilknyttet sagen.

90. Rigsrevisionen er enig i, at det i en række tilfælde er uundgåeligt, at der skiftes anklager midt i et sagsforløb. Rigsrevisionen finder det derfor væsentligt, at der er kontinuitet i sagsbehandlingen, så der fx ved skift af anklager sikres en fortsat fremdrift i behandlingen af sagerne.

91. Sagernes langstrakte tidsmæssige forløb kan også skyldes forhold, som myndighederne ikke har haft indflydelse på. Således har politiet og SØK kun i begrænset omfang indflydelse på berammelsestiden ved domstolene, ligesom selve domsforhandlingen i et betydeligt omfang også afhænger af andre parter end anklagemyndigheden. Fx skiftes i nogle sager forsvarer i løbet af retssagen, hvilket kan forsinke sagerne. Samtidig forsinkes sagerne i nogle tilfælde af, at der skal indhentes oplysninger fra udenlandske politimyndigheder, og i nogle tilfælde er de involverede personer forsvundet. Forsinkelser som følge af kontakten til udenlandske politimyndigheder kan dog i et vist omfang søges imødegået ved, at politiet og SØK tidligt i sagsforløbet

får overblik over og udarbejder de anmodninger, som er nødvendige for at indhente disse oplysninger.

Endelig forsinkes sagerne af, at anmodninger om kontroloplysninger mellem EU-medlemsstaternes skattemyndigheder ikke altid besvares inden for de fastsatte tidsfrister, jf. pkt. 82. Derudover har en ny type sager, der involverer lande uden for EU, i nogle tilfælde vanskeliggjort indhentningen af oplysninger både for skattemyndighederne og for politiets efterforskning.

Organiseringen af sagsbehandlingen

92. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT, politiet og SØK samarbejder for at udnytte hinandens kompetencer. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om der er opstillet mål og tidsrammer for momskarruselsagerne. Rigsrevisionen finder, at mål og tidsrammer for sagens forløb kan være med til at rette myndighedernes fokus mod sagens fremdrift. Ligeledes er det undersøgt, om det fra sagens begyndelse har været klart defineret, hvilke faglige kompetencer der var nødvendige i den konkrete sag.

93. Undersøgelsen har vist, at myndighederne benytter hinandens kompetencer i sager om momskarruselsvindel. SKAT inddrager politiet, før en anmeldelse foretages, hvilket sker for at koordinere kontrollen med den videre efterforskning. Derudover har politiet i stort set alle sager inddraget SKAT i efterforskningen. Dette sker for at udnytte den skattefaglige og regnskabsmæssige kompetence, som SKAT har. Denne kompetence er nødvendig, da en del af efterforskningen omfatter analyser af komplicerede økonomiske transaktioner mellem virksomheder.

Undersøgelsen har derudover vist, at samarbejdet i hovedparten af sagerne byggede på uformel kontakt. SKAT og politiet har oplyst, at den uformelle kontakt har været væsentlig for at kunne sikre fremdrift i sagerne.

94. Undersøgelsen har videre vist, at politiet og SØK i 10 ud af 15 sager har opstillet mål og tidsrammer for sagerne. SKAT har generelt ikke fastsat mål og tidsrammer for momskarruselsagerne, idet SKAT i de fleste tilfælde anmelder sagerne til politiet tidligt i sagsforløbet, typisk inden for de første 2 måneder. Fra det tidspunkt er det anklagemyndigheden, der overtager ansvaret og styringen af sags-

forløbet. Endvidere har Rigsrevisionen konstateret, at SKAT, politiet og SØK i ca. halvdelen af sagerne, fra sagens start, har defineret, hvilke kompetencer der har været nødvendige for sagernes behandling. Dette er sket ved nedsættelsen af fælles projektgrupper.

95. SØK og politiet har givet udtryk for, at sagerne trækker ud, hvis der ikke opstilles mål og tidsrammer for sagsbehandlingen, og hvis det ikke fra starten gøres klart, hvilke kompetencer der er nødvendige for sagernes fremdrift.

96. Det er Rigsrevisionens vurdering, at samarbejdet mellem myndighederne med fordel i større udstrækning kan organiseres i fælles projektgrupper, så alle relevante faglige kompetencer inddrages ved sagens begyndelse. Det er desuden væsentligt, at der fastsættes mål og tidsrammer for sagerne.

97. Skatteministeriet er enig i, at SKAT og politiet samt SØK i større udstrækning bør organisere samarbejdet vedrørende sager om momskarruselsvindel og anden økonomisk kriminalitet i fælles projektgrupper. Dette arbejde er bl.a. igangsat forsøgsvist ved den fælles SKAT/SØK-projektgruppe, der er etableret omkring momskarruselsvindel. Projektmodellen vil løbende blive evalueret, og SKAT vil arbejde på, at modellen bliver udbredt på lokalt niveau i forbindelse med den nye politireform.

98. Justitsministeriet har oplyst, at SØK i en længere periode har arbejdet projektorienteret efter den nye efterforskningsmodel. Også i politiet i øvrigt er mere projektorienteret efterforskningsforløb under implementering. Det indgår som en del af det projektorienterede arbejde, at efterforskere og anklagere inddrages fra starten. Herudover er der særlig fokus på, at sagsstyringen sikres gennem løbende evalueringer.

Justitsministeriet har videre oplyst, at en væsentlig problemstilling for sager om momskarruselsvindel derudover er sagstilsikring dels i relation til sagsgenstanden, dels i relation til involverede personer. Ministeriet forventer, at gennemførelsen af en ny struktur inden for politi og anklagemyndighed med færre politikredse og oprettelse af specialadvokaturer med anklagere, der kan opbygge erfaring med

særlige sagskategorier, yderligere vil forbedre forudsætningerne for sagstilsikring. Det vil i denne forbindelse være nødvendigt at foretage en overordnet vurdering af anvendelsen af politiets og anklagemyndighedens resurser, hvor det forventelige resultat af indsatsen på flere kriminalitetsområder afvejes over for hinanden.

99. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at myndighederne i større omfang anvender projektorienterede efterforskningsforløb. Samarbejdet mellem myndighederne bør fremover tilrettelægges projektorienteret i alle større sager om økonomisk kriminalitet. Rigsrevisionen konstaterer i øvrigt, at Justitsministeriet peger på, at en ny struktur inden for politi og anklagemyndighed vil forbedre mulighederne for tilsikring af sagerne.

100. Rigsrevisionen har derudover undersøgt, om myndighedernes erfaringer i momskarruselsager inddrages løbende i kontrollen og efterforskningen af momskarruselsvindel. Hvis erfaringerne vedrørende momskarruselsvindel ikke inddrages løbende, er der risiko for, at der ikke sker den nødvendige kompetenceudvikling, og at tilrettelæggelsen af kontrollen ikke afspejler udviklingen i momskarruselsvindel.

101. Undersøgelsen har vist, at SKAT, politiet og SØK har inddraget erfaringerne fra momskarruselsagerne til at opnå et bedre grundlag for kontrol og efterforskning. Dette er sket i form af kompetenceudvikling hos de medarbejdere, der udfører kontrollen og efterforskningen, ved løbende at gennemføre kurser og uddannelse om økonomisk kriminalitet. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

102. SKAT og SØK nedsatte i 2005 en enhed, en såkaldt taskforce, med det formål at styrke indsatsen mod grov momssvindel, herunder momskarruselsvindel. Enheden indtog erfaringerne fra 3 momskarruselsager anmeldt til politiet i 2004 og 2005.

Enheden er kommet med en række anbefalinger, herunder at der på baggrund af de foreliggende momskarruselsager udvikles en risikoprofil, som gør, at myndighederne hurtigere er i stand til at identificere virksomheder, der kan tænkes at deltage i momskarruselsvindel. Samtidig er der

etableret en model for myndighedernes samarbejde i form af et aktivitets- og informationsflow, der skal gøre myndighederne i stand til hurtigere at udveksle informationer om mistænkte.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at myndighederne har taget dette initiativ, som ifølge myndighederne vil kunne styrke indsatsen mod momssvindel.

103. Endvidere har erfaringerne givet anledning til ændringer i retsplejeloven vedrørende behandlingen af større sager om økonomisk kriminalitet. Ændringerne er resultatet af arbejdet i det såkaldte Brydesholt-udvalg. SØK har givet udtryk for, at ændringerne giver mulighed for en hurtigere domsbehandling, da fx oplæsninger af dokumenter i retten kan undlades, og sagerne allerede kan berammes ved indlevering af anklageskriftet.

Herudover har Justitsministeriet oplyst, at den nye politireform forventes at udbygge og fastholde specialkompetencer samt fornøden rutine i komplicerede sagstyper som fx sager om økonomisk kriminalitet, hvilket tillige forventes at styrke indsatsen. Der vil endvidere i forbindelse med den nye struktur fra central side blive opstillet en række mål og resultatkrav, der yderligere vil medvirke til at sikre sagernes hurtige og effektive behandling.

104. Justitsministeriet har endelig oplyst, at Rigsrevisionens anbefalinger nu er fast praksis i SØK, herunder projektorienteret arbejde og tidlig anklagerindsats.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Rigsrevisionen, den 20. september 2006

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1

Moms og momskaruselvindel

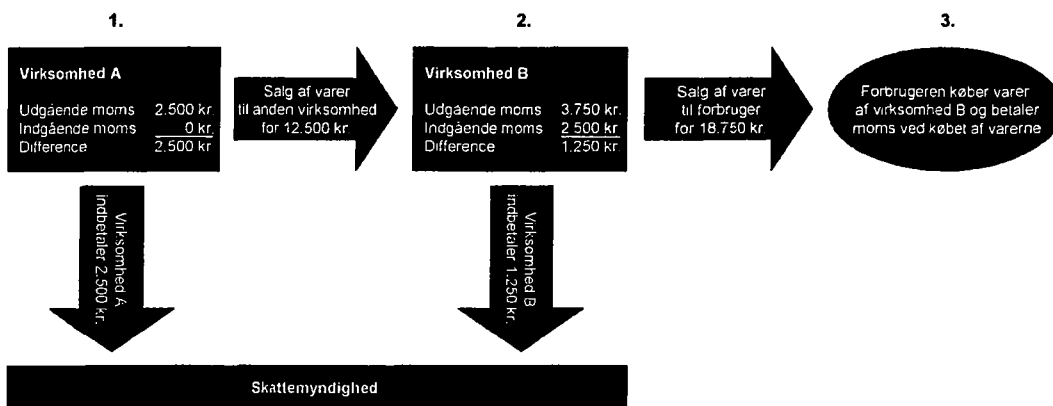
Moms

1. Erhvervsmæssige leverancer af varer og tjenesteydelser i Danmark er ifølge loven om merværdiafgift (momsloven) omfattet af momspligt, jf. lovbekendtgørelse nr. 966 af 14. oktober 2005 med senere ændringer. Dette betyder, at der ved salg af varer og tjenesteydelser skal svares afgift til staten med 25 % af varens pris. Dette benævnes udgående moms.

Virksomhederne kan fratække moms på varer og ydelser, som er indkøbt til virksomheden, og som indgår i virksomhedens produktion eller anvendes i virksomhedens videre salg. Dette benævnes indgående moms. Virksomhedens momsafregning bliver herefter forskellen mellem virksomhedens udgående og indgående moms.

2. **Figur 1** illustrerer momsafregningen for en virksomhed (virksomhed B), som køber et parti varer fra en anden virksomhed (virksomhed A) med videresalg for øje. Nedenfor er momsafregningen illustreret ved et taleksempel.

Figur 1. Princippet i momsafregning



Virksomhed A

Figuren viser, at virksomhed A sælger et vareparti for 10.000 kr. til virksomhed B (ekskl. moms). Den udgående moms, der udgør 2.500 kr., svarende til 25 % af varens pris, lægges oven i prisen. Det antages i dette eksempel, at virksomhed A ikke har indkøbt varer med moms og derfor ik-

ke har indgående moms at fratække i den udgående moms. Virksomhedens samlede momsafregning er illustreret nedenfor.

Momsregnskab for virksomhed A	Kr.
Udgående moms	2.500
Indgående moms	0
Indbetalt til skattemyndigheden	2.500

Virksomhed B

Virksomhed B, som har indkøbt varen for 12.500 kr. fra virksomhed A, har betalt 2.500 kr. i moms til virksomhed A. Dette udgør virksomhed B's indgående moms. Virksomhed B sælger varen videre til forbrugerne for 15.000 kr. Oven i prisen lægges 25 % i moms, og den samlede pris udgør herefter 18.750 kr. Virksomhed B skal over for skattemyndigheden afregne 3.750 kr. i udgående moms fratrukket 2.500 kr. i indgående moms. Virksomhedens samlede momsafregning er illustreret nedenfor.

Momsregnskab for virksomhed B	Kr.
Udgående moms	3.750
Indgående moms	2.500
Indbetalt til skattemyndigheden	1.250

3. Eksemplet viser, at momsen er en afgift, som pålægges hvert salgslid fra producent til forbruger, og at momsen afregnes til SKAT som forskellen mellem udgående og indgående moms. Momsen er derfor en merværdiafgift, som beregnes af virksomhedernes fortjeneste. Da virksomhederne blot lægger momsen oven i priserne på varerne, er det forbrugerne, som i sidste ende betaler momsen. Momsen er derfor også en forbrugsafgift.

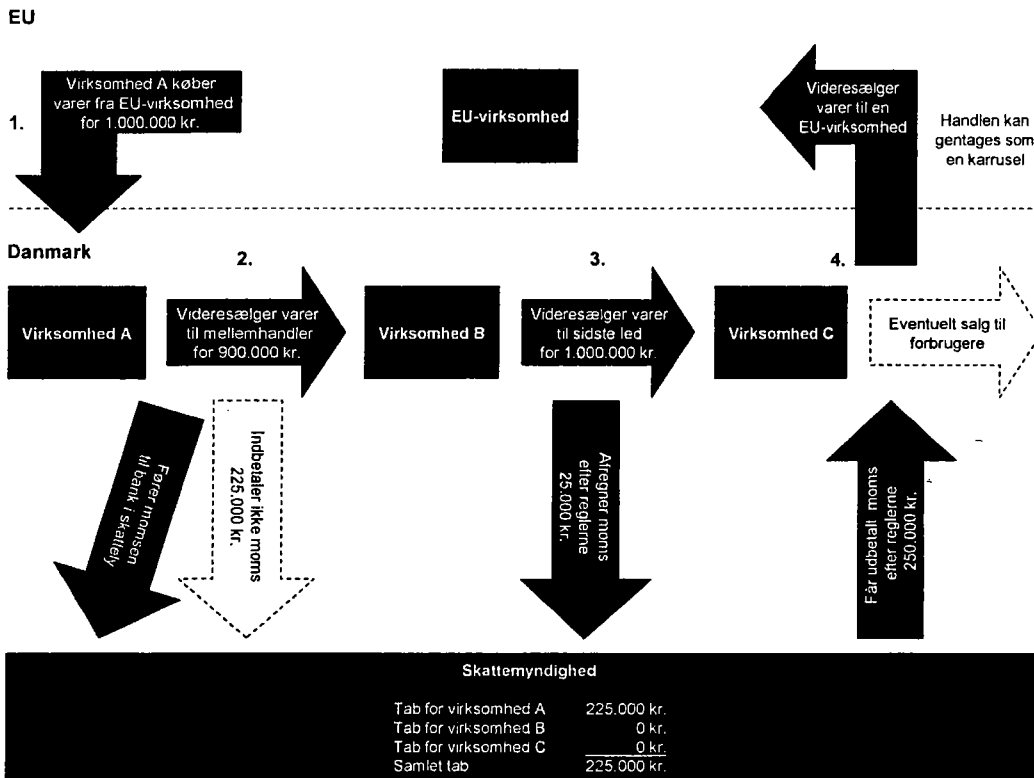
Momskaruselvindel

4. Ved etableringen af det indre marked i 1993 indførte EU-medlemsstaterne en momsordning, der skulle lette samhandlen mellem landene. Momsordningen betød, at ind- og udførsel af varer fra en EU-medlemsstat til en anden skulle ske momsfrit. Ved ind- og udførsel af varer skal momsen først betales, når varen videreføres i forbrugslandet i

overensstemmelse med de nationale momssatser. Momsordningen udgør derfor en undtagelse fra momspligten.

5. EU's momsordning gør det muligt for virksomhederne at gennemføre såkaldt momskarruselsvindel. Grundstrukturen i momskarruselsvindel er illustreret i figur 2.

Figur 2. Princippet i momskarruseller, der medfører tab af moms for den danske stat



Virksomhed A

Figuren viser, at virksomhed A indfører et vareparti fra en udenlandsk sælger. Virksomhed A betaler ikke moms ved indførsel af varerne i overensstemmelse med EU's momsordning. Virksomhed A sælger varerne videre til virksomhed B og opkræver moms fra virksomhed B i forbindelse med videreslaget. Virksomhed A skal efter momsreglerne afregne udgående moms i forbindelse med videresalget af varerne til virksomhed B. Virksomhed A afregner ikke moms, men fører i stedet pengene til en bank i et land, fx uden for EU, hvor det ikke er muligt for skattemyndighederne umiddelbart at beslaglægge midlerne. Virksomhedens momsregnskab er følgende:

Momsregnskab for virksomhed A	Kr.
Udgående moms	225.000
Indgående moms	0
Skal indbetale	225.000
Faktisk indbetaling	0
Statens tab	225.000

Virksomhed B

Virksomhed B er blot mellemhandler og afregner moms efter reglerne. Mellemhandleren kan være indsat i karrusellen for at skjule svindlen eller kan indgå i karrusellen i den tro, at der er tale om lovlig handel. Virksomhedens momsregnskab er følgende:

Momsregnskab for virksomhed B	Kr.
Udgående moms	250.000
Indgående moms	225.000
Skal indbetale	25.000
Faktisk indbetaling	25.000
Statens tab	0

Virksomhed C

Virksomhed C, der køber varen fra virksomhed B, sælger varen videre til en udenlandsk virksomhed og skal i den forbindelse have udbetalt indgående moms. Virksomhedens momsregnskab er følgende:

Momsregnskab for virksomhed C	Kr.
Udgående moms	0
Indgående moms	250.000
Skal have udbetalt	250.000
Faktisk udbetaling	250.000
Statens tab	0

6. Statens samlede tab udgør 225.000 kr., som er tabet af moms vedrørende handler mellem virksomhed A, B og C. Da virksomhederne kan gentage transaktionerne ved at sende varerne rundt mellem virksomhederne i de enkelte EU-medlemsstater, heraf benævnelsen momskarrusel, inden varerne eventuelt afsættes til forbrugerne, vil tabet kunne genereres flere gange og medføre betydelige tab for staten.

7. Den seneste form for momskarruselsvindel er foregået via virksomheder i lande uden for EU. Princippet i momskarruselsvindlen er uændret, og handlen medfører samme tab af moms som illustreret i figur 2. Det usædvanlige ved handlen er, at virksomhederne ikke undlader at angive den skyldige moms over for skattemyndighederne, men momsen bliver brugt som forudbetaling for næste leverance af varer. Når momsen så skal indbetales, udebliver de leverancer, der ved videresalget angiveligt skal anvendes til at betale den skyldige moms.

8. Tabel 1 viser en oversigt over virksomhedernes momsregnskab og statens tab af moms.

Tabel 1. Oversigt over virksomhedernes momsregnskab og det samlede tab for staten

	Momsregnskab for virksomhed A	Momsregnskab for virksomhed B	Momsregnskab for virksomhed C
	— Kr. —		
Udgående moms	225.000	250.000	0
Indgående moms	0	225.000	250.000
Skal indbetale/have udbetalt ¹⁾	225.000	25.000	+250.000 ²⁾
Faktisk indbetaling	0	25.000	+250.000
Statens tab	225.000	0	0

¹⁾ Under normale omstændigheder ville summen af virksomhedernes momsafregning ikke give 0, men da virksomhederne sælger varen under markedsprisen, er der formelt set ingen værditilvækst

²⁾ Tabellen viser, at virksomhed C skal have udbetalt 250.000 kr. fra staten/SKAT

Bilag 2

Sagsbehandlingstider hos SKAT, politiet og SØK vedrørende momskarrusel-sager¹⁾

	Sagsbehandlingstiden hos SKAT fra sagens begyndelse til anmeldelse hos politiet/SØK ²⁾	Sagsbehandlingstiden hos politiet/SØK fra SKATs anmeldelse af sagen til sagen fremsendes til domsbehandling
	— Måneder —	
Sag nr. 1.....	1,0	25,0
Sag nr. 2.....	1,0	50,5
Sag nr. 3.....	2,0	> 54,0 ³⁾
Sag nr. 4.....	4,5	48,0 ⁴⁾
Sag nr. 5.....	2,0	24,0
Sag nr. 6.....	11,0	20,0 ⁴⁾
Sag nr. 7.....	1,5	> 19,5 ^{5) 6)}
Sag nr. 8.....	2,7 ⁷⁾	24,5 ⁴⁾
Sag nr. 9.....	5,5	> 16,0 ⁵⁾
Sag nr. 10.....	0,5	> 14,5 ⁵⁾
Sag nr. 11.....	0,0 ⁸⁾	6,5
Sag nr. 12.....	2,0	4,5
Sag nr. 13.....	0,5	7,5 ⁴⁾
Sag nr. 14.....	2,0	10,0 ⁹⁾
Sag nr. 15.....	2,0	3,5

- ¹⁾ I de sager, hvor behandlingen af sagen ikke er afsluttet (markeret ved >), er sagsbehandlingstiden opgjort pr. 9. august 2006, hvor opgørelsen blev udarbejdet.
- ²⁾ I de tilfælde, hvor myndigheden blot har angivet, hvilken måned sagen er påbegyndt, men ikke datoen, er den 1. i måneden anvendt som beregningsgrundlag.
- ³⁾ Sagen verserer fortsat hos politiet/SØK, da det ikke har været muligt at få udleveret den sigtede fra opholdslandet.
- ⁴⁾ Sigtelse er frafaldet, og sagen er derfor ikke behandlet af domstolen.
- ⁵⁾ Sagen verserer fortsat hos politiet/SØK og er derfor ikke behandlet af domstolen. Sagsbehandlingstiden er angivet som den foreløbig anvendte tid ved politiet/SØK (angivet ved >).
- ⁶⁾ Sagsbehandlingen hos politiet/SØK er ikke påbegyndt efter anmeldelse fra SKAT, men på henholdsvis SØK's eget initiativ og efter anmeldelse fra Kammeradvokaten. I begge sager har SKAT efterfølgende fremsendt anmeldelse til politiet/SØK. Sagsbehandlingstiden er i disse 2 tilfælde beregnet fra det tidspunkt, hvor politiet/SØK selv har påbegyndt sagen.
- ⁷⁾ Sagen er opstået hos SØK og SKAT har ikke været involveret.
- ⁸⁾ En sagsbehandlingstid under 6 dage er angivet som 0 måneder.
- ⁹⁾ En sagsbehandlingstid under 6 dage er angivet som 0 måneder.