

7/2017

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

SKATs kontrol og vejledning på toldområdet

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

7 /
2017

Beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet

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

København 2017

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

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i april 2018.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2017, som afgives i februar 2019.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

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

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-541-1
ISBN pdf 978-87-7434-542-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM SKATS KONTROL OG VEJLEDNING PÅ TOLDOMRÅDET

Danmark er en del af EU's toldunion, og reglerne på toldområdet er fastsat i det fælles europæiske toldkodeks. SKAT kontrollerer og vejleder borgere og virksomheder, når de fortolder importvarer fra lande uden for EU. De danske toldindtægter udgjorde 3,1 mia. kr. i 2016, hvoraf Danmark får 20 % til at dække administrationsomkostningerne.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at SKAT ikke har tilrettelagt og gennemført en effektiv toldkontrol af den legale vareimport, og at SKATs vejledning af borgere og virksomheder har været utilstrækkelig. Konsekvensen heraf er, at EU og Danmark mister toldindtægter, fordi toldreglerne bliver overtrådt, eller fordi borgere og virksomheder begår fejl.

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

Statsrevisorerne bemærker:

- At SKAT i 2017 endnu ikke har imødekommet Europa-Kommissionens kritik fra 2010 af SKATs kontrolindsats.
- At SKATs risikovurderingssystem ikke fungerer hensigtsmæssigt, bl.a. fordi det ikke bygger på systematisk indsamling af viden om resultater og effekt af den udførte kontrol samt oplysninger om svig og uregelmæssigheder fra EU-myndigheder. Hertil kommer, at SKAT manuelt frasorterer halvdelen af de kontroller, som systemet har udvalgt.
- At SKATs kontrol med importvarer, der har en særlig farlig karakter i forhold til borgernes sikkerhed og sundhed, er utilstrækkelig.
- At SKATs sanktionspraksis ikke understøtter regelefterlevelse på toldområdet. Fx udnytter SKAT ikke den eksisterende lovhjemmel til at udstede administrative bøder ved gentagne fejl i fortoldningen.
- At SKATs toldkontrol er for ineffektiv, bl.a. på grund af mangelfuld it-understøttelse.
- At SKAT bruger mange resurser på at forklare toldreglerne over for borgere og virksomheder, fordi SKATs vejledning på væsentlige områder er utilstrækkelig.

Statsrevisorerne gør opmærksom på, at Folketinget med virkning fra 1. juli 2018 etablerer en ny toldstyrelse, som med fordel kan anvende denne beretning i den fremadrettede kontrol og vejledning på toldområdet.

STATSREVISORERNE,

den 13. december 2017

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2. SKATs kontrol på toldområdet	10
2.1. SKATs tilrettelæggelse af kontrolindsatsen	11
2.2. Gennemførelse af toldkontrollen	18
3. SKATs vejledning på toldområdet	31
3.1. SKATs grundlag for vejledningsindsatsen	32
3.2. SKATs vejledning om tarifering og bevillinger på skat.dk	35
Bilag 1. Metodisk tilgang	41
Bilag 2. Ordliste	46

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Benny Engelbrecht: september 2014 - juni 2015

Karsten Lauritzen: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om SKATs kontrol og vejledning i forbindelse med borgeres og virksomheders fortoldning af importvarer fra lande uden for EU. Skatteministeriet har det overordnede ansvar for, at forvaltningen i SKAT fungerer tilfredsstillende, herunder også toldområdet. SKAT forvalter lovgivningen om skatter i forhold til borgere og virksomheder og har således den juridiske kompetence til at kontrollere borgeres og virksomheders afregning af told og træffe afgørelser om fortoldning.

Det er Europa-Kommissionen, der forestår toldlovgivningen og holder øje med, at den implementeres, som den skal. Fortoldning af varer sker efter et komplekst regelsæt med mange muligheder for at misforstå og omgå toldreglerne. Det stiller store krav til SKATs kontrol og vejledning.

SKAT er ansvarlig for kontrol med importerede varer fra lande uden for EU og for afregning og opkrævning af told, moms og punktafgifter. Ud over konkrete kontrolaktiviteter er SKAT ansvarlig for at vejlede borgere og virksomheder om toldreglerne. Den told, som SKAT opkræver, går til EU, men Danmark får 20 % af det samlede opkrævede beløb til at dække administrationsomkostningerne. Ud over at føre kontrol med varer, der indføres legalt i EU, fører SKAT kontrol med import af illegale varer, fx narkotika, doping og våben.

2. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om SKATs kontrol og vejledning i tilstrækkelig grad bidrager til at sikre, at borgere og virksomheder betaler den korrekte told i forhold til den legale import af varer, der er angivet til SKAT. Undersøgelsen omfatter ikke SKATs kontrol med import af illegale varer. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Tilrettelægger og gennemfører SKAT toldkontrollen af den legale vareimport, så den får så stor effekt som muligt?
- Har SKAT en tilstrækkelig vejledningsindsats på toldområdet?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i april 2017.

TOLD

SKAT opkræver told af importvarer på vegne af EU.

Told er en afgift, som pålægges importerede varer fra lande uden for EU. Tolden varierer, alt efter hvilken vare der er tale om, og hvilket land varen importeres fra.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at SKAT ikke tilrettelægger og gennemfører toldkontrollen af den legale vareimport, så den får så stor effekt som muligt, og at SKATs vejledningsindsats på væsentlige områder ikke er tilstrækkelig. Det betyder, at EU og Danmark mister indtægter, fordi toldreglerne bliver omgået, eller fordi borgere og virksomheder begår fejl. Det kan ikke opgøres, hvor mange toldindtægter der er tale om, da SKAT mangler viden om toldgabet.

SKAT tilrettelægger kontrolindsatsen på toldområdet ud fra risiko og væsentlighed og har prioriteret enkelte væsentlige risikoområder i sin efterkontrol med gode resultater. SKAT kan dog blive bedre til at målrette toldkontrollen og gøre den mere effektiv. Dette kan bl.a. ske ved, at SKAT mere systematisk inddrager viden om resultater og effekter af de konkrete toldkontroller, herunder særligt den toldkontrol, som SKAT foretager, før varen udleveres til importøren.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at SKAT i 2016 havde et meget lavt kontrolniveau. SKATs kontrolniveau var det laveste i EU og markant under gennemsnittet for EU-landene. I 2016 kontrollerede SKAT mindre end 0,2 % af vareimporten, før varerne blev udleveret til importøren, hvilket er en halvering siden 2010, hvor Europa-Kommissionen kritiserede SKAT for det daværende kontrolniveau på 0,4 %. Opgørelsen af kontrolniveauet indeholder både kontroller af illegale og legale varer, da SKAT ikke kan opgøre tallene hver for sig.

Europa-Kommissionen kritiserede i 2010 også, at over halvdelen af de kontrolemler, som var udvalgt på baggrund af en risikovurdering, ikke blev kontrolleret. Kommissionen bemærkede endvidere, at SKAT ikke gennemførte tilfældige kontroller, hvilket medfører, at alle borgere og virksomheder ikke har en sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT fortsat ikke har imødekommet Kommissionen i forhold til ovennævnte forhold.

SKATs kontroller, før varerne udleveres, udvælges via et risikosystem. Det er Rigsrevisionens vurdering, at risikosystemet ikke fungerer hensigtsmæssigt, da SKAT manuelt frasorterer halvdelen af de kontroller, som systemet har udvalgt. Risikosystemet omfatter al import til virksomheder, men ikke alle pakker til borgere, der importerer varer fra lande uden for EU. Rigsrevisionen finder det særligt væsentligt, at SKATs toldkontrol, før varerne udleveres, fungerer effektivt, da SKATs risikovurdering i modsætning til efterkontrollen omfatter alle vareposter, der er angivet til SKAT.

Rigsrevisionen vurderer endvidere, at der er risiko for, at Danmark ikke lever op til flere af de forpligtelser, Danmark har over for EU. SKAT udnytter ikke sin lovhjemmel til at sanktionere virksomheder og foretager kun en risikovurdering af 0,8 % af de importvarer, der potentielt kan udgøre en sikkerheds- og sundhedsrisiko, selv om EU stiller krav om, at alle disse varer skal risikovurderes.

TOLDKONTROL

SKAT kan foretage toldkontrol, før og efter varen udleveres til importøren.

Ved kontrol, før varen udleveres, har SKAT fysisk adgang til varen og kan også kontrollere relevante dokumenter. I 2016 blev alle 4,6 mio. vareposter risikovurderet. SKAT foretager desuden efterkontrol, dvs. kontrol, efter varen er udleveret, på udvalgte områder. Her har SKAT imidlertid ikke adgang til varen.

SKATs vejledning skal understøtte, at brugerne oplever, at det er nemt at forstå toldreglerne og nemt at foretage en korrekt fortoldning. Rigsrevisionen vurderer, at SKATs vejledningsindsats på væsentlige dele af toldområdet ikke er tilstrækkelig. SKATs vejledning om toldreglerne på skat.dk bør således forbedres. Undersøgelsen har afdækket 2 centrale områder på skat.dk, hvor vejledningen til virksomhederne ikke er tilstrækkelig fyldestgørende og forståelig for brugeren. Vejledningerne forudsætter et stort forhåndskendskab til toldområdet i forhold til fortoldning af de pågældende varer. Konsekvensen er, at virksomhederne enten skal bruge unødigt lang tid på at forstå reglerne, at der er risiko for, at fortoldningen bliver forkert, eller at virksomhederne må rette henvendelse til SKAT for at få forklaret reglerne, hvilket er resursekrævende for SKAT.

SKATs målinger af brugertilfredsheden viser, at brugerne generelt er tilfredse med telefonbetjeningen, men at SKAT får en lav vurdering fra brugerne på skat.dk i forhold til, om de kan finde den vejledning, de har behov for.

1.2. BAGGRUND

SKATs toldopgave

3. Danmark er en del af EU's toldunion, og reglerne på toldområdet er fastsat i det fælles-europæiske toldkodeks og de tilhørende gennemførelsesforordninger og er implementeret i dansk lovgivning.

Alle EU-lande er forpligtet til at sikre EU's indtægter og bekæmpe svig og enhver anden aktivitet, der skader EU's finansielle interesser, bl.a. via kontrol. I Danmark er det SKATs opgave at opkræve told af varer og gennemføre den fornødne vejledning og kontrol i forbindelse hermed. Europa-Kommissionen har ikke opstillet præcise krav til fx kontrolniveauet eller fordelingen af kontroller, men på et enkelt område har SKAT pligt til at gennemføre et specifikt antal kontroller. Det drejer sig om kontrol af EU's markedsordninger for landbrugsvarer. Her har Kommissionen fastsat et krav om, at SKAT hvert år skal risikovurdere alle virksomheder, der har en bevilling til at anvende industrisukker. På baggrund af risikovurderingen skal SKAT kontrollere 50 % af virksomhederne. Herudover har SKAT vide rammer i forhold til at tilrettelægge kontrollen, og det er SKATs ansvar, at kontrollen gennemføres så effektivt som muligt.

4. Toldområdet er organisatorisk placeret i SKATs forretningsområde *Indsats*. Tildelingen af årsværk og prioriteringen af vejlednings- og kontrolindsatser til toldområdet indgår i SKATs samlede prioritering af alle fagområderne i *Indsats*. Inden for denne ramme er det dog stadig muligt for SKATs toldafdeling at prioritere sine resurser mellem de forskellige toldenheder og kontroltyper.

Folketinget har i 2017 besluttet at nedlægge SKAT i sin nuværende form og etablere 7 nye styrelser, herunder en selvstændig toldstyrelse, med virkning fra 1. juli 2018.

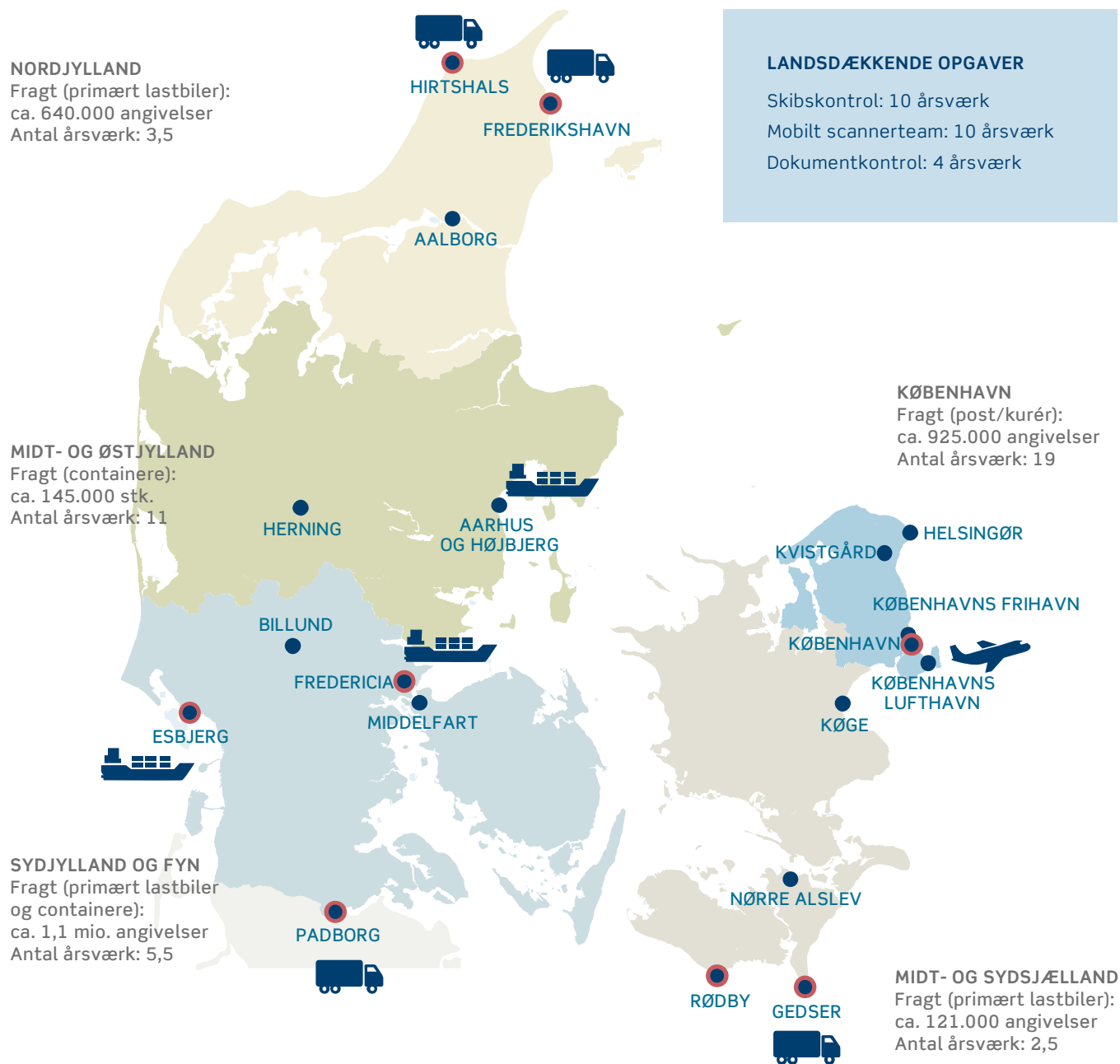
Figur 1 giver et overblik over toldenhedernes placering, antal medarbejdere til kontrol af legale importvarer og omfanget af importen til Danmark.

EU'S TOLDUNION

EU's toldunion skal beskytte EU's indre marked, så varer kan bevæge sig frit inden for EU, og sikre kontrol med import og eksport af varer fra og til resten af verden. Toldunionen betyder, at EU-landene anvender de samme toldsatser for varer, der indføres til EU-landene fra resten af verden, samtidig med at de ikke anvender nogen toldsatser internt over for hinanden. Toldunionen forvaltes i praksis af de 28 EU-landes toldadministrationer.

FIGUR 1

TOLDNEDERNES PLACERING OG OMFANGET AF IMPORTEN TIL DANMARK



- Typiske ankomststeder
- En toldenhed og/eller en toldekspedition

Note: Figuren opgør årsværk til kontrol af legale importvarer. Herudover har SKAT ca. 120 årsværk til kontrol af illegale varer og ca. 41 årsværk til efterkontrol.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT om import og årsværk for 2016.

5. Europa-Kommissionen kontrollerer opgavevaretagelsen på toldområdet i forbindelse med kontrollen af EU's egne indtægter. Konstaterer Kommissionen mangelfuld overholdelse af regler eller uhensigtsmæssig forvaltning, vil Kommissionen kunne kræve tilbagebetaling fra Danmark, hvis SKAT har opkrævet for lidt told. Svigt i kontrollen eller manglende kontrol kan således betyde indtægtstab for såvel EU som Danmark. De danske toldindtægter udgjorde 3,1 mia. kr. i 2016 (inkl. den andel, som Danmark beholder til dækning af administrationsomkostninger).

Fortoldning af varer

6. En virksomhed, der importerer varer fra lande uden for EU, skal indberette oplysninger om varerne i SKATs toldsystem, så SKAT kan opkræve told, moms og punktafgifter for varerne. Boks 1 giver et overblik over virksomhedernes forskellige angivelser til toldsystemet.

BOKS 1

VIRKSOMHEDERS ANGIVELSER TIL SKATS TOLDSYSTEM

Toldsystemet består af en række selvstændige it-systemer. I de forskellige systemer angiver virksomhederne importvarer til SKAT. Det drejer sig om følgende angivelser:

- Importørens angivelse af importvaren til SKAT. Det kan være virksomheden selv eller en speditør/kurér på vegne af virksomheden.
- Transportørens angivelse af, hvilken fragt transportøren transporterer til Danmark.
- Importørens (eller en speditør/kurér) angivelse af potentielle sikkerheds- og sundhedsskadelige varer.
- Importørens (eller en speditør/kurér) angivelse af varer, der skal transporteres mellem EU-lande, dvs. varer i transit.

Hvis en privatperson køber en vare fra et land uden for EU, fx på internettet, er det typisk den pågældende kurérvirksomhed, der sørger for at indberette varen i toldsystemet og afregne told på vegne af køberen. For alle varer gælder, at der ikke skal betales told for varer med en værdi under 1.150 kr.

Transportøren skal indberette oplysninger om fragten i toldsystemet inden ankomsten til Danmark. Disse oplysninger kan SKAT sammenholde med oplysningerne om varen, som virksomheden, der importerer varen, har indberettet i toldsystemet.

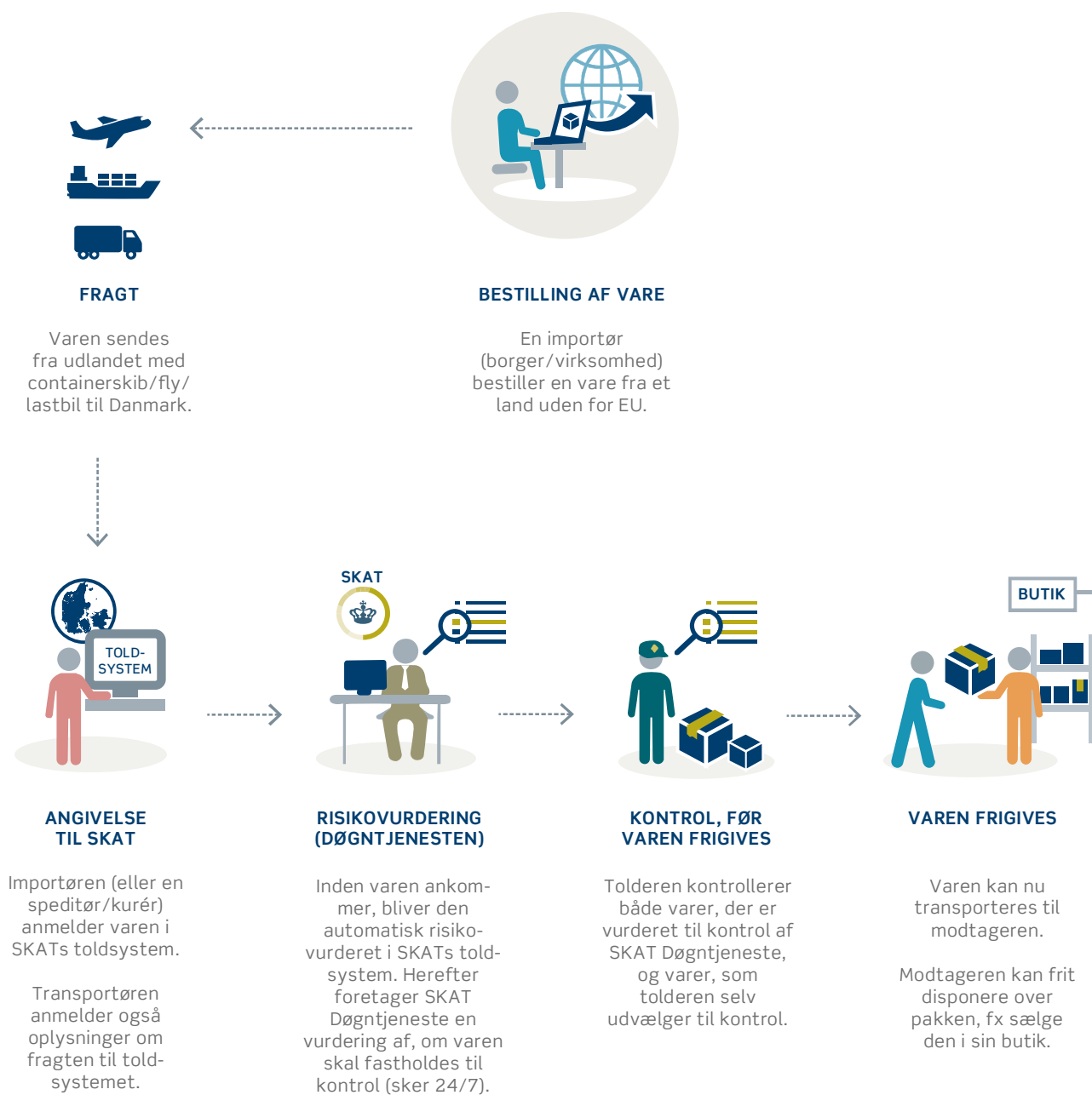
Hvis transporten går fra et land uden for EU gennem andre EU-lande inden ankomsten til Danmark, skal transportøren endvidere indberette oplysninger herom i et fælleseuropæisk system til håndtering af transporter. Indberetningen af transporten betyder, at varen først skal fortoldes ved ankomsten til Danmark og ikke i transitlandene.

SKATs kontrolmuligheder

7. Figur 2 viser i overordnet træk processen, fra en borger/virksomhed køber en vare i et land uden for EU, til borgeren/virksomheden kan disponere over varen. Figuren viser også SKATs kontrolmuligheder i processen.

FIGUR 2

TOLDPROCESSEN FOR BORGERE OG VIRKSOMHEDER SAMT SKATS KONTROL



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Det fremgår af figur 2, at SKATs toldafdeling har til opgave at risikovurdere alle importangivelserne i toldsystemet, inden varen udleveres til importøren. Dette sker automatisk ud fra en række parametre i toldsystemet, fx om der er sammenhæng mellem vægt, indhold og afsenderland. Ud fra en efterfølgende manuel risikovurdering sender SKAT Døgentjeneste et antal kontrolemler videre til toldenhederne.

Dernæst foretager den pågældende toldenhed en risikovurdering af varen og vurderer, om varen skal udtages til kontrol, eller om varen kan frigives. Vælger toldenheden at kontrollere varen, har toldenheden mulighed for at gennemføre forskellige kontroller:

- *fysisk kontrol*, hvor toldenheden åbner pakken og fx kontrollerer, om varen stemmer med de angivne oplysninger i SKATs systemer
- *dokumentkontrol*, hvor toldenheden kontrollerer dokumenter om varen, fx om fakturaen er i overensstemmelse med den værdi, som varen er angivet til i toldsystemet, og dokumenter, der viser varens oprindelsesland
- *scanningskontrol*, fx af lastbiler, containere og større partier af pakker fra transportørerne.

På baggrund af den udførte kontrol foretager SKAT eventuelt efteropkrævning af told, moms eller punktafgifter. Herudover kan SKAT foretage efterkontroller eller regnskabskontroller, som også kan føre til en efteropkrævning. Efterkontrollerne foretages, når varen er udleveret til importøren, og SKAT har derfor som udgangspunkt ikke adgang til varen. SKAT foretager efterkontroller på udvalgte områder, og kontrollerne er typisk mere resursekrævende og involverer risiko- og dataanalyser på baggrund af SKATs databaser og anden relevant viden. I 2017 planlagde SKAT ca. 500 efterkontroller på udvalgte områder.

En effektiv kontrol med importen, før varerne udleveres, er særlig vigtig, da SKAT på dette tidspunkt har fysisk adgang til varerne og kan foretage fysisk kontrol, hvilket ikke er muligt i SKATs efterkontrol.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

8. Vi lægger til grund for undersøgelsen, at både vejledning og kontrol er væsentlige forudsætninger for at sikre, at borgere og virksomheder betaler den told, de skal.

Derudover forudsætter vi, at SKAT på toldområdet – selv om området er reguleret af EU – har samme muligheder og forpligtelser til at tilrettelægge kontrollen effektivt som på SKATs øvrige områder.

Endvidere lægger vi til grund, at SKAT skal efterleve Europa-Kommissionens krav og anbefalinger og naturligvis den danske toldlovgivning.

SKAT DØGNTJENESTE

Døgentjenesten er en toldenhed, der bl.a. står for at risikovurdere alle importangivelser.

Døgentjenesten er bemandet 24/7 og skal tjekke SKATs risikosystem for nye kontrolsager hvert 15. minut.

ORGANISERING AF TOLDOMRÅDET

I beretningen bruger vi følgende 3 betegnelser for at skelne mellem niveauerne i organisationen:

- SKAT
- toldafdelingen
- toldenhederne (inkl. døgentjenesten og vejledningsenheden).

Endelig lægger vi til grund, at en effektiv toldkontrol forudsætter, at SKAT indsamler og anvender viden om risiko og væsentlighed, der viser, hvor regelefterlevelsen er lav, og hvor der er områder med manglende toldbetaling. SKAT bør ligeledes anvende den viden, SKAT får om træfprocenter (andelen af fejl fundet i kontrollen) og reguleringsprovenu (efteropkrævning af told) fra sin toldkontrol til at målrette den fremtidige kontrol. En effektiv toldkontrol forudsætter endvidere, at SKAT anvender denne viden til at prioritere ressourcerne mellem toldenheder og forskellige typer af toldkontroller, så kontrolindsatsen får så stor effekt som muligt.

I forhold til vejledningsindsatsen lægger vi til grund, at en tilstrækkelig vejledning bør tage udgangspunkt i undersøgelser af brugernes behov, der fx tager højde for, at virksomhederne har forskellige vejledningsbehov. Vejledningsindsatsen bør desuden tage udgangspunkt i SKATs viden om effekten af vejledningen. Desuden lægger vi ved den konkrete vejledningsindsats på skat.dk til grund, at vejledningen skal være tilstrækkelig til, at forskellige typer af virksomheder kan finde de oplysninger, de efterspørger, og at vejledningen skal være forståelig for virksomhederne.

SKAT har oplyst, at SKAT opererer med en 80/20-regel, hvor borgere og virksomheder selv skal kunne finde 80 % af informationerne på skat.dk og få 20 % af informationerne ved personlig henvendelse. Det er ikke muligt at vejlede om alle nuancer og undtagelser inden for et givent område. Det kan altså være nødvendigt, at brugerne fx skal kontakte SKAT telefonisk, før de er i stand til at forstå toldreglerne fuldt ud.

Vi tager udgangspunkt i, at der bør være grundlæggende vejledning på skat.dk, der forklarer de relevante regler og procedurer på toldområdet i et klart og forståeligt sprog. Vejledningen bør være relevant både for virksomheder med meget erfaring inden for toldområdet, fx speditører, der bevæger sig ind på et nyt marked eller udskifter personale, og for nystartede og mindre virksomheder med mindre grad af viden om toldområdet.

Metode

9. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale fra SKAT, bl.a. retningslinjer, vejledninger, segmentstrategier, complianceundersøgelser, projektbeskrivelser og projektevalueringer, målopstillinger og kontrolaktivitetsplaner. Derudover har vi holdt møder med ledelsen i toldafdelingen og andre relevante nøglemedarbejdere samt besøgt 4 toldenheder for at få indblik i kontrolprocedurerne i toldenhederne, og hvordan toldkontrollerne foregår i praksis. Vi har desuden holdt møder med Indsats og Kundeservice i SKAT. Endvidere har vi gennemgået 101 kontroller fra de 4 toldenheder, 21 sager, hvor en angivelse er blevet udtaget til kontrol, men ikke er blevet kontrolleret, og alle risikomeddelelser fra Europa-Kommissionen, OLAF og andre EU-lande. Resultaterne af gennemgangen er anvendt i beretningen, hvor det er relevant.

Dansk Sprognævn har i juli og august 2017 foretaget en analyse for Rigsrevisionen af SKATs vejledningsmateriale på skat.dk vedrørende områderne *tarifiering* og *bevillinger* for at vurdere, om vejledningen er tilstrækkelig og forståelig for virksomheder med forskellige grader af indsigt i toldreglerne. Selv om analysen kun vedrører 2 områder, er det Rigsrevisionens opfattelse, at analysens konklusioner siger noget generelt om toldsiderne på skat.dk, da der er tale om 2 helt centrale områder. Virksomhedernes valg af tarif er således afgørende for, at virksomhederne foretager en korrekt fortoldning, mens bevillinger ifølge SKAT er et område, hvor der sker mange fejl. Samtidig anvender SKAT den samme metode i forhold til opbygning og formidling på alle toldsider på skat.dk.

Afgrænsning

10. Undersøgelsen omfatter SKATs kontrol med import af legale varer. Ud over at kontrollere, at varerne er korrekt fortoldede, varetager SKAT også en række kontroller af samfundsbeskyttende karakter, fx i forhold til at begrænse den illegale import af varer som våben og doping (smugleri). Dette foregår både som kontrol af legale importvarer, der er indberettet i SKATs toldsystem, og som kontrol af fx biler, der passerer grænseovergange, og passagerer i ankomsthaller i lufthavnene for fx at tjekke for varer, der ikke er angivet til SKAT. SKAT samarbejder med andre relevante myndigheder om disse opgaver, fx miljø- og fødevarermyndighederne og politiet.

I 2017 anvender SKATs toldafdeling 57 % af de resurser, der er afsat til toldkontrol, til at kontrollere, at der ikke indføres illegale varer til Danmark, og 43 % af resurserne til at kontrollere, om der betales korrekt told af importvarer.

Undersøgelsen omfatter ikke import af illegale varer til Danmark, bortset fra de tilfælde, hvor man ikke skarpt kan skelne mellem kontrol af legal og illegal vareimport. Det drejer sig bl.a. om varer, der i sig selv ikke er farlige, men som potentielt kan udgøre en sikkerhedsrisiko, hvis de anvendes til bestemte formål, fx gødning.

I forlængelse heraf har vi afgrænset os fra den ene af SKATs 3 segmentstrategier – *Samfundsbeskyttende aktiviteter*, der vedrører kontrol med det illegale segment. Undersøgelsen omhandler de 2 resterende segmentstrategier på toldområdet: *Toldbevillinger og selvforvaltning* samt *Finansiell told*.

Derudover omfatter undersøgelsen ikke, hvordan SKAT har tilrettelagt og udført efterkontrollen af den legale vareimport, herunder hvordan SKAT udvælger importvarer til efterkontrol. Rigsrevisionen har tidligere revideret SKATs tilrettelæggelse af efterkontrollen i forbindelse med den løbende revision af statsregnskabet. Efterkontrollen indgår dog i vores undersøgelse af, hvordan SKAT prioriterer mellem de forskellige typer af toldkontroller, og hvordan SKAT følger op på effekten af efterkontrollen. Disse forhold har ikke tidligere været genstand for en undersøgelse af Rigsrevisionen.

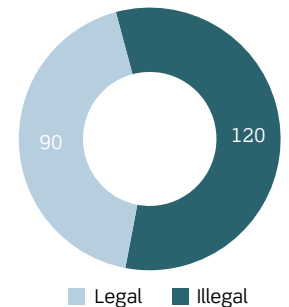
Undersøgelsen af SKATs vejledningsindsats omfatter grundlaget for SKATs tilrettelæggelse af vejledningsindsatsen, herunder de analyser mv., som SKAT har udarbejdet på toldområdet. Undersøgelsen af SKATs konkrete vejledningsindsats på skat.dk vedrører 2 centrale områder på toldområdet: tarifering og bevillinger. Vi har valgt at fokusere på vejledningsindsatsen på skat.dk, da hjemmesiden typisk er det første sted, brugerne søger hjælp. Undersøgelsen vedrører endvidere telefonisk vejledning. Undersøgelsen omfatter derimod ikke skriftlig vejledning via mail/breve, virksomhedsbesøg og kurser, dvs. den mere individuelt tilrettelagte vejledning. Endelig omfatter undersøgelsen ikke Skatteministeriets tilsyn med toldområdet.

11. Undersøgelsen vedrører primært perioden januar 2016 - april 2017.

12. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

13. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

FORDELING AF ÅRSVÆRK TIL KONTROL AF LEGALE OG ILLEGALE IMPORTVARER



SMUGLERI

Smugleri kan have til formål at indføre ulovlige varer eller at undgå at betale told, moms og punktafgifter.

Smugleri kan således vedrøre både legale varer (cigaretter, spiritus mv.) og illegale varer (narkotika, doping mv.).

2. SKATs kontrol på toldområdet

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at SKAT ikke tilrettelægger og gennemfører toldkontrollen, så den får så stor effekt som muligt.

SKATs toldkontroller gennemføres efter udvælgelse i et risikosystem, der omfatter al import til virksomheder, men ikke alle pakker til borgere, da en enkelt kurérvirksomhed ikke indberetter til SKATs toldsystem. Risikosystemet fungerer imidlertid ikke tilstrækkeligt effektivt, idet SKAT frasorterer halvdelen af de angivelser, systemet har udtaget til kontrol. Endvidere foretager SKAT kun risikobaserede kontroller og ingen tilfældige kontroller, hvilket er et krav fra EU. SKAT sikrer derved ikke, at alle borgere og virksomheder har en sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol. Endelig viser undersøgelsen, at SKAT i flere tilfælde ikke har dokumenteret, hvorfor de har valgt at se bort fra risikomeddelelser fra Europa-Kommissionen.

Rigsrevisionen konstaterer dog, at SKAT i 2016 har opnået gode resultater fra sine efterkontroller på udvalgte væsentlige risikoområder set i forhold til fx træfprocenten for den løbende toldkontrol, herunder særligt antidumpingtold med 80 mio. kr. i reguleringsprovenu. Dette har imidlertid ikke fået SKAT til at ændre prioriteringen af de forskellige kontroltyper.

SKAT mangler viden om regelefterlevelsen og toldgabet, da 5 væsentlige risikoområder ikke indgår i opgørelserne. Rigsrevisionen finder, at SKAT med fordel kunne anvende sin viden om resultater og effekter af kontrollerne, fx træfprocenter og reguleringsprovenu, så toldkontrollen i højere grad kan målrettes væsentlige og risikofyldte områder af vareimporten. Dette gælder særligt den toldkontrol, SKAT foretager, før varerne udleveres til importøren, da SKAT hverken har brugbare mål eller opgør resultater og effekter af denne toldkontrol.

Det manglende overblik over effekten af toldkontrollen betyder, at SKAT kun har et begrænset overblik over kontrolbehovet i toldenhederne, og at SKAT derfor ikke fordeler sine årsværk til toldenhederne ud fra en viden om omfanget af importen de pågældende steder og effekten af den type toldkontrol, SKAT skal foretage.

Rigsrevisionen vurderer, at der er risiko for, at SKAT ikke lever op til flere af de forpligtelser, Danmark har over for EU. For det første udnytter SKAT ikke sin lovhjemmel til at sanktionere virksomheder, selv om EU's toldkodeks kræver, at der skal sanktioneres ved manglende overholdelse af toldlovgivningen. For det andet risikovurderer SKAT kun 0,8 % af de importvarer, der kan udgøre en sikkerheds- og sundhedsrisiko, selv om EU stiller krav om, at alle varer, der kan udgøre en potentiel risiko, skal risikovurderes.

Undersøgelsen viser, at SKATs kontrolniveau i forhold til den legale vareimport er på mindre end 0,2 %. SKAT opgør ikke tal for kontrollen med den legale og illegale vareimport hver for sig. Andelen af kontroller med den legale vareimport er derfor mindre. Kontrolniveauet ligger markant under EU-gennemsnittet, og Danmark har samtidig det laveste kontrolniveau i EU. Europa-Kommissionen kritiserede i 2010 SKAT for, at det daværende kontrolniveau på 0,4 % var for lavt. Kommissionen kritiserede desuden, at SKAT frasorterede over halvdelen af kontrollerne fra risikosystemet. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at SKATs kontrolniveau er det laveste i EU, og at det er faldet markant siden 2010.

14. Dette kapitel handler om, hvorvidt SKAT tilrettelægger og gennemfører en effektiv kontrol af varer, der importeres fra lande uden for EU. Vi har lagt til grund, at en effektiv kontrol forudsætter, at SKAT indsamler og anvender viden om regelefterlevelsen til at tilrettelægge en risikobaseret toldkontrol, og at SKAT anvender sin viden om træfprocenter og reguleringsprovenu fra sin kontrolindsats. SKAT bør desuden anvende risikomeddelelserne fra Europa-Kommissionen, OLAF og andre EU-lande til at målrette den fremtidige kontrol, så kontrolindsatsen får så stor effekt som muligt. Vi har desuden sammenlignet kontrolniveauet i Danmark med det gennemsnitlige kontrolniveau i EU.

Vi har endvidere lagt til grund for undersøgelsen, at en effektiv toldkontrol forudsætter, at SKAT opstiller mål for effekten af toldkontrollerne, at SKAT følger op på effekten, og at SKAT fordeler sine årsværk til toldenheder og toldkontroller ud fra sin viden om risici og væsentlighed.

Endelig har vi lagt til grund, at SKAT anvender sanktioner over for virksomhederne i overensstemmelse med den hjemmel, SKAT har i lovgivningen. Dette er væsentligt for at sikre en tilstrækkelig regelefterlevelse hos virksomhederne.

2.1. SKATS TILRETTELÆGGELSE AF KONTROLINDSATSEN

15. Vi har undersøgt, om SKAT opstiller produktionsmål og effektmål for toldindsatsen, og om SKAT fordeler sine årsværk til toldenhederne og toldkontrollerne på baggrund af sin viden om risiko og væsentlighed.

Mål for toldkontrollen

16. Vi har undersøgt, om SKAT har fastsat overordnede produktionsmål og effektmål for toldkontrollen og konkrete produktions- og effektmål for de forskellige kontroltyper, som understøtter en effektiv toldkontrol, og som SKAT kan følge op på.

SKATTEGAB

Skattegabets er skatteværdien af forskellen mellem det beløb, der er selvangivet i skat, og det beløb, der burde være angivet (skattepotentialet). Skattegabets omfatter både fejl og direkte snyd.

UNDERFAKTURERING

Ved underfakturering har importøren angivet, at varen har en lavere værdi end varens reelle værdi. Det kan fx ske ved, at importøren anvender en falsk faktura.

ANTIDUMPINGTOLD

EU pålægger bestemte varer en ekstra told for at udligne prisen på varer, hvor tredjelands dumper deres eksportpriser til et niveau under den naturlige markedspris.

Antidumpingsatserne kan være høje, ofte op til 100 % af varens værdi.

RESULTATER AF SKATS COMPLIANCEUNDERSØGELSER**Compliance I (2011)**

- fejlprocent på 54,3
- heraf fejl med økonomisk betydning: 6,7 % (fejl i toldbeløbet på mindst 10 euro).

Compliance II (2015)

- fejlprocent på 41,2
- heraf fejl med økonomisk betydning: 12,8 %.

Den generelle fejlprocent i undersøgelserne dækker over betydelige forskelle mellem fx brancher og toldregioner, men omfatter ikke flere væsentlige risikoområder.

Toldgabets

17. SKAT har et overordnet effektmål på finansloven om at fastholde skattegabets. Told indgår imidlertid ikke i SKATs beregning af skattegabets, idet told opkræves på vegne af EU, hvorfor pengene ikke går til den danske statskasse. SKAT har i stedet beregnet et selvstændigt toldgab, der viser, hvor meget told der mangler at blive opkrævet, fordi borgere og virksomheder ikke efterlever reglerne. Toldgabets vedrører den legale vareimport og er beregnet på baggrund af importangivelserne i SKATs toldsystem.

SKAT har opgjort toldgabets til ca. 47,5 mio. kr., hvilket svarer til ca. 1,4 % af toldindtægterne fra borgere og virksomheder på ca. 3,1 mia. kr. i 2016.

Undersøgelsen viser imidlertid, at SKATs beregnede toldgab har begrænset styringsmæssig værdi, og at der er væsentlige områder, som ikke indgår i beregningen. Det drejer sig om følgende 5 risikoområder: underfakturering, antidumpingtold, virksomheder med bevillinger, smugleri (dvs. import af varer, der ikke angives i SKATs toldsystem) og borgeres import af varer fra lande uden for EU (internethandel). SKAT har desuden oplyst, at SKAT i beregningen af toldgabets ikke har undersøgt dokumentationen nærmere, fx om fakturaerne var korrekte, eller om dokumenter, der viser oprindelseslandet, var ægte. Det beløb, EU og Danmark går glip af, er dermed større end det opgjorte toldgab. Alene i 2016 regulerede SKAT fx for ca. 80 mio. kr. i sager vedrørende antidumpingtold, som er ét af de 5 områder, der i dag ikke indgår i beregningen af toldgabets.

SKATs beregning af toldgabets er baseret på SKATs undersøgelse af regelefterlevelsen (compliance II) fra 2015, hvor regelefterlevelsen afdækkes for brancher, varettyper, toldregioner, varemodtagere mv. Det fremgår af complianceundersøgelsen, at det er speditorer og kurører, der står for langt den største andel af toldgabets. SKAT har gennem complianceundersøgelsen fået overblik over, hvilke typer af fejl speditorer/kurérvirksomheder og virksomheder, der selv står for importen, typisk foretager.

18. Undersøgelsen viser, at SKAT ikke anvender kortlægningen af regelefterlevelsen og beregninger af toldgabets til at opstille egentlige målsætninger for kontrolarbejdet, fx i forhold til at øge regelefterlevelsen eller reducere toldgabets, og at der heller ikke opstilles kvantitative mål for den ønskede udvikling. SKAT har oplyst, at SKATs viden om toldgabets kun har haft begrænset betydning for SKATs målsætning for kontrolarbejdet i toldafdelingen, og at den nuværende opgørelse af toldgabets ikke kan anvendes som et overordnet mål for udviklingen i regelefterlevelsen på toldområdet.

Ifølge SKAT skyldes det også, at langt hovedparten af toldopgaverne udføres på vegne af EU, og at Danmark er forpligtet til at varetage disse EU-bundne opgaver, uanset om de har indflydelse på toldgabets eller ej. SKAT har desuden oplyst, at SKAT ikke udelukkende kan målrette indsatsområderne mod det største provenu, idet toldområdet er underlagt EU's specifikke krav om opgavevaretagelsen.

Rigsrevisionen bemærker, at SKAT for at kunne leve op til krav fra EU har fastsat at gennemføre et bestemt antal kontroller på 3 områder: EU's forsendelsesordning, virksomheder med bevillinger og EU's markedsordning for landbrugsvarer. Det forhindrer dog ikke SKAT i at tilrettelægge en effektiv toldkontrol i forhold til de nævnte kontroller og i forhold til den øvrige toldkontrol. Det kan i den forbindelse være relevant at fastsætte overordnede mål, der kan sætte retning for toldkontrollen, og som SKAT over en længere årrække vil kunne følge op på.

SKAT har oplyst, at der på nuværende tidspunkt ikke er taget stilling til, hvilke mål den kommende toldstyrelse skal arbejde med, og om complianceundersøgelserne og beregningen af toldgabet videreføres i den nye toldstyrelse.

Key Performance Indicators (KPI)

19. Undersøgelsen viser, at SKAT bl.a. benytter KPI'er i sin styring af toldområdet, men at SKAT ikke har fastsat centrale KPI'er i form af effektmål, der måler på, om SKATs kontrolindsats på toldområdet er effektiv.

SKAT har dog opstillet 3 KPI'er vedrørende afgørelser på toldområdet. Disse KPI'er måler på, om SKATs afgørelser er korrekte i forhold til toldafregningen og sagsbehandlingen. En afgørelse kan fx være et bindende svar fra SKAT, der giver varemottageren dokumentation for, hvilken toldsats der skal anvendes. KPI'erne måler desuden på, om SKAT overholder de frister, der er fastsat på området, og om sagsbehandlingen er omkostningseffektiv.

20. SKAT har oplyst, at SKAT arbejder med at udvikle nye KPI'er på toldområdet, men at SKAT ikke forventer at implementere nye KPI'er, før den nye toldstyrelse er etableret.

Produktionsmål og effektmål for SKATs kontrolindsats

21. SKATs varetagelse af toldområdet er opdelt i forskellige delopgaver. Tabel 1 viser, hvilke produktionsmål og effektmål SKAT har opstillet vedrørende de forskellige delopgaver i 2017.

TABEL 1

PRODUKTIONSMÅL OG EFFEKTMÅL FOR SKATS TOLDKONTROLLER I 2017

Toldkontroller		Produktionsmål	Effektmål	
		Antal kontroller	Træfprocent	Toldindtægt
Kontrol før frigivelse	Løbende toldkontrol Den løbende toldkontrol er SKATs primære toldkontrol, som SKAT foretager, før varen udleveres til importøren. Kontrollen omfatter den legale vareimport, forsendelser i transit, der foretages via EU's forsendelsesordning, og den legale import af varer, der kan være potentielt sikkerheds- og sundhedsskadelige.	Ingen mål (dog 1 % af forsendelser i transit)	Ingen mål	Ingen mål
	Risikobaseret dokumentkontrol Dokumentkontrol af særligt udvalgte varer, hvorved SKAT skal sikre, at der ved import af varer sker en korrekt afregning af told og afgifter.	750	40 %	Ingen mål
Efterkontrol	Bevillinger (særlige procedurer) Kontrol med bevillingshavere består af en risikovurdering af 1.400 bevillingshavere og kontrol med udvalgte virksomheder.	140	Ingen mål	0,9 mio. kr.
	Finansiel told Efterkontroller på risikofyldte områder såsom tarifering, antidumping og underfakturering.	300	50 %	Ingen mål
	Efterkontrol af forsendelser SKAT foretager efterkontroller af forsendelser via EU's forsendelsesordning for at opnå viden om risici ved ordningen.	40	Ingen mål	Ingen mål
	Analyseprojekter	Ingen mål	Ingen mål	Ingen mål

Note: Rigsrevisionen har ikke medtaget SKATs kontrol af EU's markedsordninger for landbrugsvarer (5 årsværk). EU har fastsat krav til antallet af kontroller mv. Der er derfor tale om en bunden opgave. SKAT har derudover fastsat 2 mål for den løbende toldkontrol, som ikke vedrører antallet af kontroller, der skal gennemføres, eller måler på effekten af kontrollerne. Af forskellige årsager har målene ikke indgået i SKATs ledelsesinformation i perioden 2015-2017, der er den periode, Rigsrevisionens undersøgelse vedrører.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af SKATs projektbeskrivelser og projektevalueringer.

ANALYSEPROJEKTER

Analyseprojekter er projekter, der har til formål at afdække og skabe ny viden om et afgrænset område. Fx har SKAT analyseprojektet *Svig i fiskerisektoren*.

Det fremgår af tabel 1, at SKAT har fastsat ét eller flere mål for flere af delopgaverne, men at der også er delopgaver, som SKAT ikke har opstillet mål for. SKAT anvender 3 mål: ét produktionsmål (mål om antallet af kontroller, der skal gennemføres) og 2 effektmål. Det ene effektmål er træfprocenten, der måler på, hvor ofte SKAT finder fejl i fortoldningen. Det andet effektmål er toldindtægten (reguleringsprovenuet), der måler på størrelsen af den told, som SKAT efteropkræver.

Løbende toldkontrol er den opgave, som SKAT tildeler flest resurser inden for kontrollen af den legale vareimport. Denne opgave har SKAT imidlertid ikke opstillet mål for – hverken for antallet af kontroller, der ønskes gennemført, den forventede træfprocent, eller hvilke økonomiske effekter der forventes. SKAT har dog fastsat et enkelt produktionsmål i form af antallet af kontroller af forsendelser via EU's forsendelsesordning, der skal kontrolleres. På dette område har SKAT lovet EU at kontrollere 1 % af alle forsendelser i transit. Grunden til, at SKAT har forpligtet sig til at tage denne andel af kontroller på forsendelsesområdet, er, at SKATs risikosystem ikke understøtter en risikobaseret udvælgelse af kontrolemner for varer under forsendelse.

Finansiell told er den næststørste driftsopgave og omfatter antidumpingtold, underfakturering og tarifiering. Her har SKAT opstillet et mål om 300 kontroller og en træfprocent på 50.

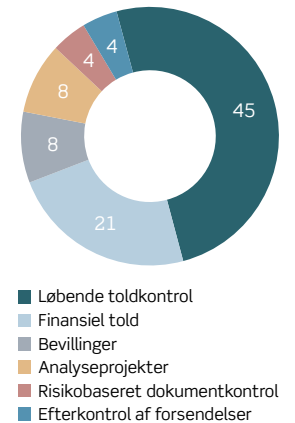
SKAT har samlet set valgt at fastsætte mål for antallet af kontroller for 4 af opgaverne. SKAT har desuden opstillet mål for træfprocenten i 2 af opgaverne (finansiell told og risikobaseret dokumentkontrol). For toldkontrollen af virksomhedernes bevillinger har SKAT opstillet et mål for forventet reguleringsprovenu.

22. Da både importen og risikofaktorerne ændrer sig hele tiden, giver det ifølge SKAT ikke mening at opstille mål om antallet af kontroller, der skal gennemføres. SKAT har også oplyst, at SKAT kun har fastsat et mål vedrørende reguleringsprovenu ved én af opgaverne – kontrollen med virksomheder, der har en bevilling – da SKAT på det område har opbygget en erfaring, som gør det muligt at fastlægge et mål.

23. Rigsrevisionen er enig, i at kvantitative mål kan være problematiske på et kontrolområde, hvor relevansen af kontrollerne (og dermed antallet af kontroller, der bør foretages) og reguleringsprovenuet kan ændre sig meget, men finder, at opgørelserne stadig kan give SKAT nyttig viden om effekten af toldkontrollerne. Ved at opgøre tallene systematisk vil SKAT også kunne følge udviklingen over tid og eventuelt på længere sigt kunne opstille mål på relevante områder.

24. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at SKAT bør overveje at opgøre og analysere flere statistiske resultater på baggrund af gennemførte kontroller – ud over træfprocent og reguleringsprovenu – da oplysningerne kan give SKAT et statistisk overblik over risiko og væsentlighed, fx for brancher, oprindelseslande og typen af fejl. SKAT har oplyst, at det er muligt at forbedre erfaringsopsamlingen fra tidligere kontroller, bl.a. ved en mere systematisk gennemgang af data, hvilket vil være ét af hovedelementerne i arbejdet med at opbygge den nye toldstyrelse.

FORDELINGEN AF ÅRSVÆRK TIL TOLDKONTROL I 2017



TOLDEKSPEDITIONSSTED

Ved toldekspeditionsstederne skal SKAT ekspedere varetransporten i forbindelse med ind- og udpassage af Danmark og EU.

Det er toldekspeditionens opgave på vegne af EU at kontrollere korrekt fortoldning og ekspedere fortoldningers forløb gennem toldsystemerne. Toldbehandlingen omfatter lastbiltrafik, flytrafik og skibstrafik og i mindre omfang ekspedition af privatpersoner.

Fordeling af årsværk til toldenheder og toldkontroller

25. Vi har undersøgt, om SKAT fordeler årsværk til toldenhederne ud fra sin viden om kontrolbehovet de pågældende steder og effekten af de forskellige kontroltyper.

Kontrolbehovet i toldenhederne

26. SKAT skal være repræsenteret ved alle ekspeditionssteder, hvor der ankommer importvarer fra lande uden for EU, fx havne og lufthavne. Ved ekspeditionsstederne skal transportørerne fremvise toldpapirer for varerne. Ved normeringen af årsværk i de enkelte toldenheder skal SKAT tage hensyn til, at der skal være toldere til stede i hele landet, og at der skal være en minimumsbemanning ved hver toldenhed, da SKAT er forpligtet til at kunne dække den løbende kontrol ved alle kontrolsteder.

27. Hovedparten af toldafdelingens medarbejdere er organiseret i toldenheder, der er placeret over hele landet. I 2017 var der i alt ca. 560 årsværk i toldafdelingens toldenheder, hvoraf 250 var beskæftiget i kontroldelen, heraf 35 årsværk i SKAT Døgentjeneste. Medarbejderne er desuden opdelt i en kontrol af den legale og illegale import. 35,5 årsværk var endvidere beskæftiget med vejledning. Herudover var en række medarbejdere beskæftiget med administrative opgaver, herunder sagsbehandling m.m.

28. SKAT fører i dag ikke statistik for hver enkelt toldenhed over omfanget af importen og resultatet af toldenhedens kontroller og har dermed et begrænset overblik over kontrolbehovet i toldenhederne, herunder om der kan omfordeles resurser mellem toldenhederne set i forhold til minimumsbemanningen de enkelte steder. Dette gør det vanskeligt for SKAT at sikre, at tolderne placeres de steder, hvor kontrolbehovet er størst.

29. Vi har besøgt 4 toldenheder og har konstateret, at der er stor forskel på, hvilke kontroller toldenhederne gennemfører. Nogle toldenheder foretager stort set kun risikobaserede kontroller, som er udvalgt af SKATs risikosystem, og stort set ingen manuelle kontroller på eget initiativ. Andre toldenheder foretager væsentligt flere manuelle kontroller på eget initiativ og færre risikobaserede kontroller fra risikosystemet.

SKAT har oplyst, at toldkontroller fra SKATs risikosystem skal prioriteres af toldenhederne. Når toldenhederne har foretaget de kontroller, der kommer fra risikosystemet, kan de foretage manuelle kontroller. Disse kontroller er ligeledes risikobaserede, men baseret på toldernes egne erfaringer.

30. Rigsrevisionen konstaterer, at der er stor forskel på fordelingen mellem kontroller, som toldenhederne selv udvælger, og kontroller, som udvælges via SKATs risikosystem. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ikke er udtryk for en bevidst prioritering.

31. SKAT har oplyst, at arbejdet tilrettelægges ud fra risiko og væsentlighed, og at der i forbindelse med årsplanlægningen tildeles resurser til projekter og opgaver. Dette arbejde foregår på ledermøder. Der sker desuden en løbende tilretning af risiko og væsentlighed og løbende disponeringer på tværs af landet. Vi har modtaget en oversigt, der viser årsværk til kontrolarbejdet fordelt på toldkontroller og toldenheder. Ifølge SKAT bruges oversigten til en overordnet resurse- og opgavestyring i SKATs toldafdeling, mens detailplanlægningen foregår på ledermøder mv.

Rigsrevisionen bemærker, at oversigten viser, hvordan toldafdelingen har allokeret ressourcerne til toldkontroller og toldenheder, men at det ikke fremgår af oversigten, hvordan SKAT arbejder med at sikre en effektiv kontrol med de tilgængelige ressourcer, og om ressourcerne er fordelt til toldkontroller og toldenheder med henblik på at sikre et effektivt kontrolarbejde. Undersøgelsen viser således, at SKAT ikke allokerer årsværk til toldenhederne ud fra et planlagt kontrolniveau.

32. SKAT har oplyst, at SKAT er i gang med at forbedre sit overblik over resurseanvendelsen og resultatet af kontrollerne, så toldafdelingen fremover kan se sammenhænge mellem fx antallet af importangivelser, geografiske oplysninger om import- og eksportvarer, informationer om antallet af transportere, kontrolmedarbejdere og resultater af toldkontrollerne. Ifølge SKAT vil de fremadrettet få et bedre styringsgrundlag, end de har i dag.

Fordeling af årsværk til toldkontroller ud fra viden om effekt

33. Som det fremgår af tabel 1, opgør SKAT ikke effekten i form af træfprocenter og reguleringsprovenu for den største toldopgave – den løbende toldkontrol. SKAT kan derfor ikke anvende resultaterne af den løbende toldkontrol til at fordele årsværkene mellem den løbende toldkontrol og de øvrige toldkontroller.

34. Den eneste toldopgave, hvor SKAT opgør effekten i form af træfprocenter og reguleringsprovenu, er finansiel told, der omfatter de særlige risikoområder tarifering, underfakturering og antidumpingtold. SKAT måler på produktionen og effekten i form af antal kontroller, som SKAT gennemførte, kontrollernes træfprocent og det reguleringsprovenu, som SKAT opnåede. Resultaterne viser, at SKAT i 2016 både opnåede høje træfprocenter på 62-72 og relativt store reguleringsprovenuer på samlet ca. 105 mio. kr. Fx opnåede SKAT på området for antidumpingtold en træfprocent på 72 og et reguleringsprovenu på 80 mio. kr.

SKAT har oplyst, at disse toldopgaver blev samlet i driftsopgaven finansiel told i 2017 for at opnå højere effekt og større omkostningseffektivitet. SKAT anvender således toldkontrollens resultater til at oprette en ny samlet driftsopgave gældende fra 2017. Hertil er der afsat 20,6 årsværk, svarende til 30 % af SKATs årsværk, til toldkontrollen, og planlagt med 300 kontroller og en træfprocent på 50. Der er imidlertid tale om en nedjustering fra 2016 til 2017 både i forhold til antal planlagte kontroller, der i 2016 var på ca. 560, og antallet af årsværk, der i 2016 var på 26. Desuden fastsætter SKAT en træfprocent på 50, hvilket er lavere end resultatet i 2016.

35. Undersøgelsen viser, at måltallene for kontrol med bevillinger blev indfriet i 2016 med et realiseret reguleringsprovenu på 1,5 mio. kr. (hvilket var næsten en fordobling af målet). For 2017 har SKAT sat måltallet for regulering op fra 805.000 kr. til 900.000 kr., men har samtidig ændret resurseallokeringen fra 8 årsværk i 2016 til 7,5 årsværk i 2017.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at SKAT ikke har fastsat overordnede mål for toldkontrollen, som SKAT kan følge op på. SKAT har kortlagt regelefterlevelsen for den legale vareimport og beregnet et toldgab på ca. 47 mio. kr. Kortlægningen af regelefterlevelsen har givet SKAT viden, der kan anvendes af SKAT i toldkontrollen. Beregningen af toldgabets er imidlertid mangelfuldt, idet 5 væsentlige områder ikke indgår i opgørelsen.

SKAT har i forhold til enkelte toldkontroller i varierende omfang opstillet mål for det ønskede antal kontroller og effektmål i form af træfprocenter og reguleringsprovenu. For den løbende toldkontrol – som er den kontroltype, SKAT anvender flest årsværk til – har SKAT imidlertid ingen brugbare mål. Rigsrevisionen finder, at SKAT med fordel kunne anvende sin viden om resultater og effekter af kontrollerne, fx træfprocenter og reguleringsprovenu, så toldkontrollen i højere grad kan målrettes væsentlige og risikofyldte områder af vareimporten.

SKAT har et begrænset overblik over kontrolbehovet i toldenhederne og ved de enkelte kontrolopgaver, hvilket gør det vanskeligt for SKAT at placere sine årsværk, hvor det giver størst effekt. SKAT har dog inden for toldopgaven finansiel told identificeret flere væsentlige risikoområder, bl.a. antidumpingtold, og har prioriteret disse ved at tildele områderne 30 % af årsværkene fra kontrollen med den legale vareimport.

Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT har opnået høje træfprocenter og reguleringsprovenu ved sine kontroller på flere af de væsentligste risikoområder i 2016, særligt antidumpingtold med 80 mio. kr. i reguleringsprovenu, men at resultaterne ikke har givet anledning til en ændret prioritering af toldkontrollerne. Det kan i den forbindelse efter Rigsrevisionens vurdering være relevant at opgøre effekten af den løbende toldkontrol, så SKAT havde et bedre sammenligningsgrundlag, når årsværk skal fordeles.

2.2. GENNEMFØRELSE AF TOLDKONTROLLEN

36. Vi har undersøgt, om SKAT gennemfører kontrollen på toldområdet, så den får så stor effekt som muligt. Vi har i den forbindelse undersøgt omfanget af kontrollen (kontrolniveauet), og om SKAT gennemfører både risikobaserede kontroller og tilfældige kontroller, så alle borgere og virksomheder har en sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.

Vi har desuden undersøgt, om SKAT anvender bestemmelserne på toldområdet til at sanktionere fejl hos importørerne for dermed at sikre en tilstrækkelig regelefterlevelse.

Niveauet for SKATs kontrol, før varerne udleveres

37. Vi har undersøgt kontrolniveauet for SKATs toldkontrol, før varerne udleveres, sammenlignet med kontrolniveauet i EU. Tabel 2 viser antallet af vareposter, som SKAT kontrollerede i 2016, fordelt på risikobaserede kontroller, tilfældige kontroller og manuelle kontroller, dvs. kontroller, som toldenhederne gennemførte på eget initiativ.

TABEL 2

SKATS KONTROLNIVEAU I 2016

Vareposter i alt	Kontroller i alt	Risikobaserede kontroller (fra risikosystemet)	Manuelle kontroller	Tilfældige kontroller
Ca. 4.6 mio.	8.501 (0,2 %)	5.681	2.265	555

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Det fremgår af tabel 2, at SKAT i 2016 kontrollerede 8.501 ud af ca. 4,6 mio. vareposter, hvilket svarer til 0,2 % af de vareposter, der blev angivet i SKATs toldsystem. Antallet af kontroller omfatter både kontrol med den legale og den illegale import, da SKAT ikke opgør kontrollerne hver for sig. Andelen af kontroller med den legale vareimport er derfor mindre. 5.681 af kontrollerne var baseret på SKATs risikosystem, mens toldenhederne gennemførte 2.265 manuelle kontroller. SKAT gennemførte desuden 555 kontroller i 2016, der var tilfældigt udvalgt.

Rigsrevisionen konstaterer, at SKATs kontrolniveau på 0,2 % er det laveste i EU og langt under EU-gennemsnittet. Rigsrevisionen kan ikke offentliggøre kontrolniveauet i EU, da tallet er omfattet af fortrolighed i henhold til Europa-Kommissionens adfærdskodeks på toldområdet, der bl.a. regulerer, hvilke statistiske oplysninger der må offentliggøres.

Europa-Kommissionen kritiserede i 2010, at SKAT med 0,4 % havde et lavt kontrolniveau. Rigsrevisionen konstaterer, at kontrolniveauet i SKAT er faldet på trods af Kommissionens kritik af, at niveauet var for lavt.



Varelager ved Aarhus Havn.

Foto: Rigsrevisionen

OLAF (DET EURO-PÆISKE KONTOR FOR BEKÆMPELSE AF SVIG)

OLAF efterforsker svindel med EU-budgettet, korruption og alvorlige forseelser inden for EU's institutioner og udvikler Europa-Kommissionens politik for bekæmpelse af svig.

Risikobaserede kontroller (før varen udleveres)

38. Vi har undersøgt, om SKAT foretager risikobaserede kontroller, så toldkontrollen målrettes mod risikofyldte og væsentlige områder af importen. Vi har i den forbindelse undersøgt, om SKATs risikosystem understøtter en effektiv udvælgelse af importvarer, og om SKAT løbende opdaterer systemet på baggrund af underretninger om svig og uregelmæssigheder fra Europa-Kommissionen, OLAF og andre EU-lande. Vi har desuden undersøgt, om SKAT risikovurderer alle importvarer vedrørende sikkerhed og sundhed.

SKAT fik i 2016 foretaget en turnusanalyse af toldområdet. Som en del af analysen interviewede konsulentvirksomheden bl.a. en række virksomheder, der tilkendegav, at SKATs kontrol ikke var tiltrækkeligt risiko- og effektbaseret, og at "modspillere" efter virksomhedernes opfattelse ikke oplevede tilstrækkelig stor risiko for kontrol. Dette påvirker virksomhedernes oplevede retssikkerhed negativt og kan tilskynde til, at virksomhederne ikke selv overholder reglerne.

Risiko

39. SKATs toldafdeling nævner 3 væsentlige risici knyttet til den legale vareimport: tarifering, toldværdi og oprindelsesland.

Tarifering vedrører den varekode med tilknyttet toldsats, som en vare fortoldes efter. Det er EU, der fastlægger toldsatsen på importvarer. Ofte er tolden høj på importerede varer, der også fremstilles i EU, mens den er lav på varer, som EU ikke selv fremstiller eller har et særligt behov for. Fx skal der betales 14 % i told af importerede cykler fra lande uden for EU, så disse lande ikke udkonkurrerer cykler, der fremstilles i lande inden for EU. Det er den specifikke varekode, der afgør toldsatsen. Både varens materiale og formål kan have betydning for, hvilken varekode varen bør have, og dermed hvor høj toldsatsen bliver. Der findes over 10.000 forskellige varekoder.

Toldværdien er den samlede værdi af alle varerne i en forsendelse. En forkert toldværdi kan enten skyldes en forkert valutakurs, eller at importøren bevidst har angivet en for lav værdi, fx ved hjælp af en proformafaktura. Dette betegnes underfakturering.

Oprindelseslandet har ligeledes betydning for den toldsats, som den pågældende vare pålægges, idet EU har indgået en række særaftaler, der gør, at tolden fra visse områder uden for EU er nedsat eller er 0 %. Dette kaldes toldpræference. For at en virksomhed kan benytte den lavere toldsats, kræver det, at varen er forsynet med et certifikat, der viser varens oprindelsesland.

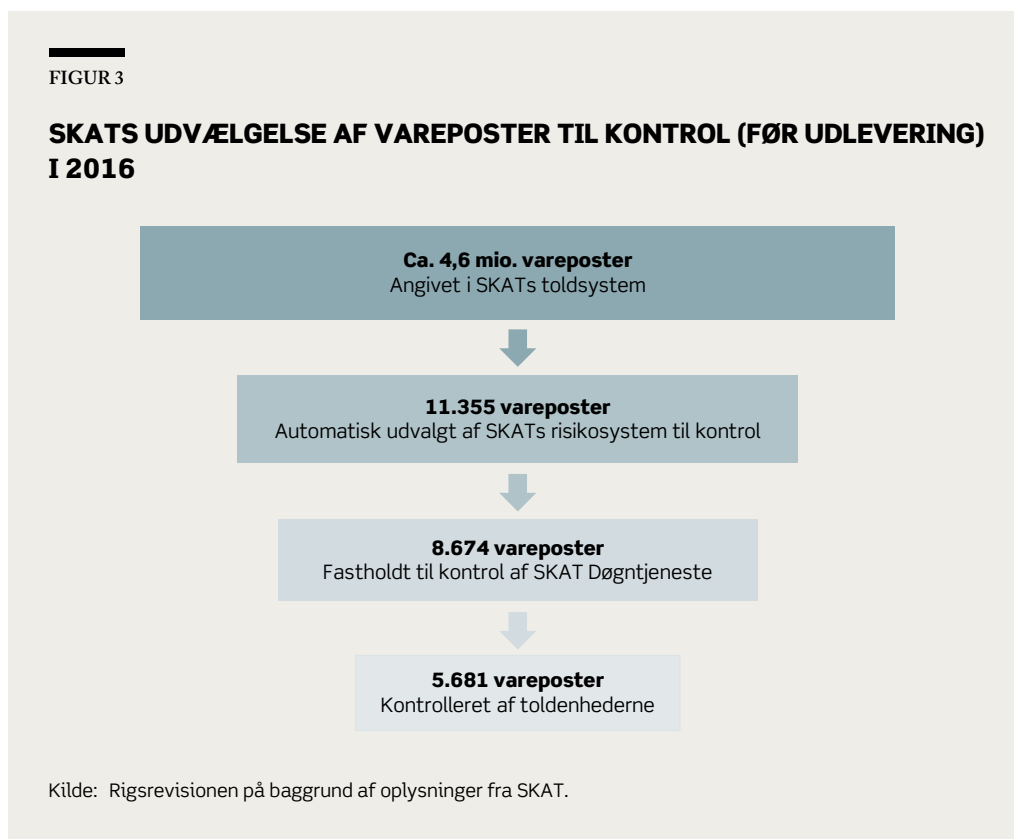
Væsentlighed

40. Væsentligheden vurderes ud fra størrelsen af det provenu, som SKAT efterregulerer ved konkrete toldkontroller, eller ud fra størrelsen af den manglende toldindtægt på et givent område. Der er imidlertid også andre kriterier for væsentlighed, som har betydning for SKATs indsats på toldområdet. Selv i de tilfælde, hvor det kun drejer sig om en forkert varekode, og den korrigerede toldsats ikke i sig selv giver et reguleringsprovenu til SKAT, er det væsentligt at rette varekoden, da toldsatsen på varen på et senere tidspunkt kan ændre sig.

Når SKATs toldafdeling tilrettelægger kontrollen, bør det ikke kun være den økonomiske væsentlighed, der har betydning. Også EU's krav og anbefalinger skal imødekommes – selv i de tilfælde, hvor det ud fra en økonomisk betragtning kunne give mening at prioritere toldkontrollerne anderledes.

Systemunderstøttede kontroller

41. Figur 3 viser, hvor mange vareposter risikosystemet automatisk udvalgte til kontrol i 2016, hvor mange af disse SKAT Døgntjeneste videresendte til kontrol, og endelig hvor mange af disse vareposter toldenhederne valgte at kontrollere.



Det fremgår af figur 3, at der i 2016 blev angivet ca. 4,6 mio. vareposter til SKAT. Vareposterne omfatter importvarer til borgere og virksomheder. På baggrund af angivelserne til SKATs toldsystem udvælger SKAT Døgntjeneste et antal vareposter til en første indledende risikovurdering. Det sker automatisk i SKATs risikosystem. Ud fra en række risikoprofiler udtager risikosystemet et antal vareposter. Risikoprofilen kan indeholde en række parametre, fx vægt, værdi, oprindelsesland og varetype, og oprettes på baggrund af ønsker fra toldenhederne eller meddelelser om svig og uregelmæssigheder fra Europa-Kommissionen, OLAF og andre EU-lande. Risikosystemet udtog automatisk 11.355 vareposter, svarende til ca. 0,25 % af alle angivelser.

De systemudvalgte kontrolemner risikovurderes dernæst af SKAT Døgntjeneste, inden kontrollerne sendes videre til toldenhederne, der skal foretage selve kontrollen. Døgntjenesten frasorterer i den forbindelse et antal vareposter ud fra en manuel risikovurdering.

42. Undersøgelsen viser, at døgntjenesten i 2016 frasorterede ca. 25 % af kontrole-mnerne, der var udvalgt gennem risikosystemet, og at toldenhederne efterfølgende frasorterede yderligere ca. 25 % ud fra deres egen risikovurdering. Som figur 3 viser, betød det, at toldenhederne i 2016 samlet set gennemførte en risikobaseret kontrol af 5.681 vareposter ud af de 11.355 vareposter, der var udvalgt til kontrol af SKATs risikosystem. Undersøgelsen viser endvidere, at træfprocenten for disse kontroller lå på 15 i 2016.

Toldenhederne skal ifølge SKATs egne retningslinjer dokumentere deres fravalg. Vores sagsgennemgang viser, at toldenhederne i ca. halvdelen af sagerne ikke har en fyldestgørende dokumentation for frasorteringen.

Rigsrevisionen bemærker, at Europa-Kommissionen i 2010 kritiserede, at SKAT frasorterede over halvdelen af de systemunderstøttede kontrole-mner. Omfanget af frasorterede kontrole-mner indikerer, at systemunderstøttelsen af den risikobaserede toldkontrol ikke fungerer tilstrækkeligt effektivt.

43. Risikosystemet omfatter ud over import til virksomheder også pakker til borgere, der fragtes af kurérvirksomheder mfl., og SKAT har således også en systemunderstøttet risikovurdering af importen til borgere med undtagelse af pakker til borgere fra en enkelt kurérvirksomhed. Det skyldes, at den pågældende kurérvirksomhed ikke er forpligtet til at indberette pakker til borgere fra lande uden for EU. SKAT har derfor ikke oplysninger om antallet af pakker til borgere i toldsystemet, der fragtes med den pågældende kurérvirksomhed, og SKAT efterspørger heller ikke oplysningerne. SKAT har dog adgang til at kontrollere varerne fra den pågældende kurérvirksomhed.

44. Da SKAT etablerede risikosystemet, var det hensigten, at systemet både skulle kunne vælge *vareposter* ud fra risikoprofiler og vælge *virksomheder* ud fra en risikoscore, hvor virksomheder med en høj risikoscore kunne udvælges til kontrol, bl.a. ud fra SKATs erfaringer fra tidligere kontroller. SKAT har imidlertid ikke anvendt risikoscoren siden 2014, da de data, som danner baggrund for risikoscoren, ikke er opdaterede. Det betyder, at SKAT ikke systematisk kan kontrollere virksomheder med høj risiko, fx virksomheder, der tidligere har haft fejl i importangivelserne. De data, der skal bruges, skal opdateres manuelt, og det vil ifølge SKAT kræve for mange resurser. Rent systemteknisk virker risikosystemet, som det skal.

SKAT har opgivet at få denne del af risikosystemet i drift og er nu i gang med at udvikle en ny funktion til systemet. Den nye risikoscore skal dannes automatisk ud fra historiske data og resultatet af tidligere kontrolbesøg og give SKAT mulighed for at finde anormale mønstre i toldangivelserne, som kan give anledning til kontrol. SKAT ved endnu ikke, hvornår den nye risikoscore kan tages i brug.

45. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKATs systemunderstøttelse af de risikobaserede kontroller ikke virker efter hensigten – enten fordi systemet udpeger et meget stort antal irrelevante kontrole-mner, eller fordi SKAT Døgntjeneste også frasorterer relevante kontrole-mner. SKAT har oplyst, at de finder, at systemet virker efter hensigten, da risikoprofilerne er udformet på en måde, så systemet rammer bredt i forhold til potentielle kontrole-mner.

Manuelle kontroller

46. Toldenhederne gennemfører også et antal manuelle kontroller som supplement til de systemunderstøttede kontroller. De manuelle kontroller bygger på de enkelte tolderes erfaringer og kan fx tage udgangspunkt i de oplysninger i toldsystemet, som virksomheden har angivet til SKAT, og de oplysninger om lasten i fly, skibe og lastbiler, som SKAT modtager fra transportørerne. I 2016 udtog toldenhederne 2.265 ud af ca. 4,6 mio. vareposter til manuel kontrol.

47. Vi har besøgt 4 toldenheder og undersøgt, hvordan toldenhederne foretager de forskellige kontroller. Undersøgelsen viser, at toldenhederne ikke kan sammenligne virksomhedernes angivelser i toldsystemet med de angivelser, som SKAT modtager elektronisk fra transportørerne. Hensigten med de elektroniske indberetninger er, at SKAT skal kunne foretage en risikovurdering, bl.a. ved at sammenligne oplysningerne fra virksomheder, der importerer varerne, med transportørernes oplysninger om deres fragt.

Toldenhederne er derfor afhængige af, at transportørerne frivilligt indsender oplysningerne om lasten på papir. Ud fra oplysningerne om lasten kan toldenhederne sammenligne oplysningerne om varerne med de oplysninger, som virksomhederne har indberettet i angivelsen til SKATs toldsystem, og udtage varer til kontrol. Én af de 4 besøgte toldenheder anvender ikke oplysningerne om lasten i skibe og fly til at udtage manuelle kontroller. SKAT har oplyst, at de ikke har hjemmel til at afkræve papirbaserede oplysninger om lasten fra transportørerne. Den hjemmel udløb, da virksomhederne overgik til at indberette lasten elektronisk i toldsystemet. Ifølge SKAT kræver det en investering på ca. 100.000 kr. at få omprogrammeret toldsystemet, så SKAT kan sammenligne de nødvendige oplysninger elektronisk. Rigsrevisionen konstaterer, at den manglende it-understøttelse på dette område reducerer effektiviteten af SKATs toldkontrol.

Tilfældige kontroller

48. Vi har undersøgt, om SKAT foretager tilfældige kontroller, så alle borgere og virksomheder har en sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.

49. Det fremgår af EU's toldkodeks, at den risikobaserede kontrol skal kombineres med tilfældige kontroller, så alle borgere og virksomheder har en sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol, da kontrollen dermed får en præventiv virkning.

50. SKATs risikosystem udvælger tilfældigt hver tusinde vare til kontrol. Undersøgelsen viser imidlertid, at SKAT Døgn-tjeneste og dernæst toldenhederne fravalgte stort set alle vareposter, og at toldenhederne kun foretog kontrol af 555 vareposter.

SKAT har oplyst, at kontrollerne blev fravalgt, fordi døgn-tjenesten vurderede, at de var risikofrie. SKAT fravælger bl.a. at kontrollere flere identiske varer fra virksomheder, der er AEO-certificerede, og fra store virksomheder. SKAT kan også frigive varer uden kontrol, når der er tale om import af varer til bestemte typer af toldoplæg. Varer kan også frigives uden kontrol, hvis tolderen vurderer, at varen er risikofri set i forhold til den samlede toldangivelse. SKAT har efterfølgende oplyst, at SKAT har besluttet, at døgn-tjenesten fremover kun må frasortere AEO-certificerede virksomheder og visse større virksomheder, hvor der er en faktisk viden om, at angivelserne er risikofrie.

AEO (AUTORISERET ØKONOMISK OPERATØR)

EU's AEO-bevilling giver import- og eksportvirksomheder en række fordele i forbindelse med deres transport over landegrænserne.

Virksomheder, der er AEO-certificerede, har lettere adgang til toldforenklinger eller til toldlemper med hensyn til kontrol af sikkerhed og sikring.

51. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT dermed reelt ikke gennemfører tilfældige kontroller, idet SKAT Døgtjeneste har risikovurderet alle kontroller, der er blevet udtrukket tilfældigt af risikosystemet. SKAT efterlever således ikke EU-forordningens krav om at supplere de risikobaserede kontroller med tilfældige kontroller, hvilket Europa-Kommissionen også bemærkede i 2010. SKAT har derfor heller ikke mulighed for at vurdere effekten af de tilfældige kontroller og sammenholde træfprocenten med træfprocenten for de risikobaserede kontroller og toldenhedernes manuelle kontroller.



Toldkontrol ved Aarhus Havn.

Foto: Rigsrevisionen

Risikomeddelelser fra Europa-Kommissionen mfl.

52. SKAT modtager løbende risikomeddelelser fra Europa-Kommissionen, OLAF og andre EU-lande om svig og uregelmæssigheder ved import af varer. Ud fra disse underretninger skal SKAT foretage en vurdering af, om der skal oprettes risikoprofiler i SKATs risikosystem.

SKATs interne revision viste i 2015, at SKAT ikke i alle tilfælde oprettede de nødvendige risikoprofiler i risikosystemet på baggrund af risikomeddelelserne fra Europa-Kommissionen. SKATs procedurer betød, at der ikke blev oprettet nye risikoprofiler i risikosystemet, hvis der ikke allerede var angivelser om importvarer i systemet, som matchede kriterierne i underretningerne. Det medførte, at der ikke blev oprettet risikoprofiler, som kunne forebygge en fremtidig import, hvis importen af varen blev omdirigeret til Danmark. Desuden viste revisionen, at SKAT ved udgangen af august 2015 endnu ikke havde oprettet 222 ud af 227 risikoprofiler, som SKAT havde vurderet skulle oprettes. Undersøgelsen viser, at SKAT for hele 2015 kun har oprettet 78 profiler. SKAT har således stadig ikke fået oprettet de resterende profiler i 2017.

53. I perioden januar 2016 - april 2017 har SKAT modtaget 2.591 nye risikomeddelelser fra Europa-Kommissionen og andre EU-lande. Vi har undersøgt, om SKAT har behandlet alle modtagne risikomeddelelser og har nedskrevet dækkende begrundelser for eventuelle beslutninger om ikke at oprette en risikoprofil. Vi har ligeledes gennemgået alle 37 risikomeddelelser fra OLAF for samme periode, fordi der er tale om særligt vigtige meddelelser om mistanke om svig.

Undersøgelsen viser, at SKAT i 2016 har oprettet risikoprofiler for 15 % af meddelelserne fra Europa-Kommissionen og for 5 % af meddelelserne fra andre EU-lande. For de resterende meddelelser har SKAT ikke oprettet risikoprofiler. I forhold til 41 % af meddelelserne fra Kommissionen og 38 % af meddelelserne fra andre EU-lande begrundes SKAT dette med, at der ikke eksisterer en import af den pågældende vare. Resten af meddelelserne har SKAT ikke oprettet af forskellige andre årsager. Rigsrevisionen konstaterer, at begrundelserne herfor ofte ikke er dækkende. Fx bliver det blot konstateret, at halvdelen af meddelelserne ikke er relevante, men ikke nærmere beskrevet hvorfor. Vores gennemgang af meddelelserne fra 2017 viser et lignende billede, bortset fra at SKAT i 2017 har oprettet en lidt større andel af meddelelserne fra Europa-Kommissionen som risikoprofiler.

Undersøgelsen viser endvidere, at der ligeledes ikke noteres dækkende begrundelser for ikke at oprette risikoprofiler på baggrund af meddelelser fra OLAF. I de tilfælde, hvor der ikke er oprettet en risikoprofil, er begrundelsen, at "risikoformodningen ikke er opfyldt", og i få tilfælde er der ikke noteret nogen bemærkning, så det er ikke muligt at afgøre, om der er oprettet en profil eller ej.

54. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT efter kritik fra sin interne revision ikke har rettet sin vejledning, så det fremgår, at der skal oprettes forebyggende risikoprofiler for at undgå omdirigering af import til EU via Danmark. Desuden konstaterer Rigsrevisionen, at SKAT ikke skriver fyldestgørende begrundelser for, hvorfor nogle risikomeddelelser om mulig svig ikke bliver oprettet som risikoprofiler, og at SKAT på baggrund heraf ikke kan sikre sig, at vigtige risikomeddelelser ikke bliver overset.

55. SKAT har oplyst, at der årligt udsendes ca. 2.000 risikomeddelelser til alle EU-lande, og at det vil være meget resursekrævende for SKAT at oprette risikoprofiler for alle meddelelserne, ligesom profilerne ville skulle vedligeholdes, følges op på og kvalitetssikres. SKAT oplyser samtidig, at de i november 2017 har igangsat et nyt afrapporteringssystem, der skal sikre en mere ensartet afrapportering og håndtering af risikomeddelelserne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT bør forholde sig til de risikomeddelelser, der modtages, og i tilstrækkelig grad dokumentere begrundelsen, i de tilfælde hvor SKAT vælger at se bort fra risikomeddelelsen.

Kontrol med sikkerheds- og sundhedsskadelige varer

56. Ifølge en EU-forordning fra 2005 skal SKAT risikovurdere alle potentielle sikkerheds- og sundhedsskadelige varer.

57. Undersøgelsen viser, at SKAT ikke har et risikosystem, der kan udtage særligt farlige varer 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 har ikke systemunderstøttelse til at udvælge de mest risikofyldte angivelser til kontrol. SKAT Døgtjeneste udvælger derfor en række tilfældige angivelser og risikovurderer dem derefter ud fra en vejledning og et tjekskema. En enkelt kurérvirksomhed er ikke forpligtet til at oplyse SKAT om særligt risikofyldte importvarer til borgere.

Ifølge SKAT må det forventes, at det vil være lettere at indsmugle varer, der potentielt kan udgøre en sikkerheds- eller sundhedsrisiko, som følge af den manglende systemunderstøttelse til risikovurdering af denne type vare.

58. I 2016 udtog SKAT Døgtjeneste 0,8 % tilfældige angivelser ud af 242.179 angivelser om sikkerhed og sundhed. Døgtjenestens manuelle risikovurdering af disse angivelser medførte, at 4 ud af 5 angivelser blev frasorteret, og resten videregivet til toldenhederne, der frasorterede et yderligere antal angivelser. I sidste ende kontrollerede toldenhederne 0,1 % af angivelserne om sikkerhed og sundhed i 2016.

59. Det fremgår af SKATs ledelsesrapport fra januar 2017, at SKAT på grund af manglende systemunderstøttende risikovurdering ikke lever op til Danmarks forpligtelse over for EU, og Danmark kan som følge heraf risikere en traktatkrænkelssag. SKAT har gennem flere projektforløb forgæves forsøgt at idriftsætte en løsning i 2011 og i 2013. Den 1. juni 2016 blev der igangsat et projekt, der skulle løse en række sikkerhedsmæssige aspekter ved den eksisterende løsningsmodel. Projektet er imidlertid stærkt forsinket, og SKAT forventer at idriftsætte systemet primo 2018.

SKAT har oplyst, at Europa-Kommissionen arbejder med at opgradere det nuværende system vedrørende angivelser om varer, der kan udgøre en sikkerheds- eller sundhedsrisiko, så det fremover kommer til at omfatte postforsendelser til borgere fra alle kurérvirksomheder.



SKATs mobile scanner til brug ved kontrol af fx lastbilstransporter.

Foto: Rigsrevisionen

SKATs brug af sanktioner

60. Vi har undersøgt, om SKAT anvender bestemmelserne på toldområdet til at sanktionere fejl hos importørerne for dermed at sikre en tilstrækkelig regelefterlevelse.

61. SKAT har gennemført en adfærdsundersøgelse i speditør- og kurérbranchen, der bl.a. viste, at begge brancher vurderede, at SKATs kontrolindsats og anvendelse af sanktioner er de forhold, der har størst indflydelse på regelefterlevelsen. Begge brancher tilkendegav, at der var en relativt lille risiko for, at en fejlfortoldning blev opdaget, og at man i givet fald kun skulle betale den korrekte told uden yderligere sanktioner i form af bøder eller en rentetilskrivning af unddragne toldbeløb.

SKAT vurderer ligeledes selv, at SKATs begrænsede sanktioner har betydning for regelefterlevelsen på toldområdet, og at en forkert angivelse kan ske mere eller mindre omkostningsfrit. Det er endvidere SKATs opfattelse, at SKAT mangler muligheder for at sanktionere virksomheder med bevilling, der overtræder reglerne. Af SKATs segmentstrategi for toldbevillinger og selvforvaltning fremgår det således, at selv om tidligere års projekter på området for særlige procedurer har påvist fejl hos alle kontrollerede bevillingshavere i form af misligholdelse af bevillingsforholdet, er ingen bevillingshavere blevet pålagt en bødestraf. SKATs eneste mulighed i dag er at inddrage virksomhedens bevilling.

Af boks 2 fremgår EU's toldkodeks' bestemmelser om sanktioner.

BOKS 2

EU'S TOLDKODEKS, ARTIKEL 42

Det fremgår af EU's toldkodeks, artikel 42, at hver enkelt medlemsland skal indføre sanktioner for manglende overholdelse af toldlovgivningen, og at sanktionerne skal være effektive, have afskrækkende virkning og stå i rimeligt forhold til overtrædelsen. I toldkodekset nævnes endvidere, at hvis toldmyndigheden anvender administrative sanktioner, kan sanktionerne fx være en bøde, tilbagekaldelse, suspension eller ændring af enhver bevilling, som indehaves af den pågældende person eller virksomhed.

62. Sanktionerne på toldområdet skal leve op til artikel 42 i EU's toldkodeks, hvilket også fremgår af SKATs segmentstrategi for toldbevillinger og selvforvaltning. Det betyder, at sanktionerne skal være effektive og have afskrækkende virkning.

Undersøgelsen viser, at bestemmelserne i den danske lovgivning om sanktioner på toldområdet ikke giver SKAT mulighed for at pålægge borgeren eller virksomheden administrative bøder e.l. i førstegangstilfælde, medmindre SKAT kan bevise, at der er tale om grov uagtksom adfærd eller forsætlig adfærd.

SKAT kan imidlertid pålægge borgere og virksomheder administrative bøder, hvis SKATs kontrol gentagne gange viser, at en virksomhed (simpelt uagtsomt) har foretaget en urigtig fortoldning. Hvis SKAT vurderer, at der er tale om grov uagtsom unddragelse eller forsætlig unddragelse, anvendes takstbøder, og bøden takseres til henholdsvis ½ gang den manglende betaling af told (grov uagtsom unddragelse) og 1 gang den manglende betaling af told (forsætlig unddragelse). Rigsrevisionen har ikke set SKAT gøre brug af disse muligheder til at sanktionere virksomhederne.

Rigsrevisionen bemærker, at SKAT har mulighed for at sanktionere virksomheder, hvis SKAT ved gentagne kontroller finder fejl i fortoldningen en allerede kontrolleret virksomhed. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT i højere grad bør udnytte den eksisterende hjemmel i lovgivningen til at udstede administrative bøder ved gentagne tilfælde. Rigsrevisionen bemærker desuden, at Europa-Kommissionen i 2010 kritiserede, at SKAT ikke indtog resultatet af tidligere kontroller i kontrolarbejdet. Dette vil give SKAT et grundlag for at vurdere, om en given virksomhed skal sanktioneres. Det fremgår desuden af SKATs segmentstrategi for finansiel told, at SKAT ofte kun foretager efteropkrævninger og ikke sanktionere virksomhederne, og at SKAT selv vurderer, at SKAT i højere grad burde udnytte de eksisterende sanktionsmuligheder.

ADMINISTRATIVE BØDER

De fleste administrative bøder ligger i størrelsesordenen 1.200-3.000 kr.

SANKTIONSMULIGHEDER I ANDRE NORDISKE LANDE

Det fremgår af SKATs segmentstrategi for finansiel told, at toldmyndighederne i Sverige og Finland kan pålægge importøren et toldtillæg på op til 30 % af den told, som myndigheden efteropkræver.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at SKAT i 2016 kontrollerede ca. 0,2 % af vareimporten, hvilket var det laveste kontrolniveau i hele EU og markant under gennemsnittet. Europa-Kommissionen kritiserede i 2010, at SKAT med 0,4 % havde et lavt kontrolniveau. SKAT opgør ikke tal for kontrollen med den legale og illegale vareimport hver for sig. Andelen af kontroller med den legale vareimport er derfor mindre.

SKAT har et risikosystem, der kan udtage risikobaserede kontroller. De risikobaserede kontroller omfatter alle importvarer til virksomheder og borgere, der fragtes af en kurérvirksomhed, med en enkelt undtagelse. SKAT indhenter ikke oplysninger fra den pågældende kurérvirksomhed om antallet af importvarer til borgere. SKAT modtager desuden elektroniske oplysninger om lasten fra skibe, fly og lastbiler, men kan ikke anvende dem i risikovurderingen af importen på grund af tekniske udfordringer med toldsystemet. SKAT har endvidere fravalgt at anvende den del af risikosystemet, der udvælger virksomheder til kontrol ud fra en risikoscore, som supplement til den nuværende kontrol af vareposter. Disse forhold reducerer SKATs effektivitet i toldkontrollen.

Europa-Kommissionen kritiserede i 2010 SKAT for, at over halvdelen af de risikobaserede kontrolelemner ikke blev kontrolleret. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at systemunderstøttelsen (risikosystemet) ikke fungerer tilstrækkeligt effektivt, når SKAT frasorterer halvdelen af de risikobaserede kontrolelemner.

SKAT gennemfører kun risikobaserede kontroller og ingen tilfældige kontroller. SKAT sikrer derved ikke, at alle borgere og virksomheder har en sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol. Europa-Kommissionen kritiserede i 2010 SKAT for at frasortere de tilfældige kontroller.

I flere tilfælde dokumenterer SKAT ikke, hvorfor de har valgt at se bort fra risikomeddelelser fra Europa-Kommissionen og andre EU-lande. SKAT bør forholde sig til de risikomeddelelser, der modtages, og i tilstrækkelig grad dokumentere begrundelsen, i de tilfælde hvor SKAT vælger at se bort fra risikomeddelelsen.

SKATs kontrol med importvarer, der har en særlig farlig karakter i forhold til borgernes sikkerhed og sundhed, er utilstrækkelig og lever ikke op til EU's krav om en risikobaseret kontrol af alle importvarer, der potentielt kan udgøre en sikkerheds- og sundhedsrisiko. SKAT risikovurderer kun en mindre stikprøve på 0,8 %, der er tilfældigt udvalgt.

SKAT har via lovgivningen mulighed for at sanktionere virksomheder, der gentagne gange foretager en urigtig fortoldning, med en administrativ bøde. Rigsrevisionen har imidlertid ikke set, at SKAT gør brug af denne mulighed. Rigsrevisionen konstaterer, at det af artikel 42 i EU's toldkodeks fremgår, at medlemslandene skal indføre sanktioner, som skal være effektive og have afskrækkende virkning. Både branchen og SKAT vurderer imidlertid, at den nuværende sanktioneringspraksis ikke understøtter regelefterlevelsen på toldområdet.

3. SKATs vejledning på toldområdet

DELKONKLUSION

SKATs vejledning skal understøtte, at brugerne oplever, at det er nemt at forstå toldreglerne og nemt at foretage en korrekt fortoldning. Samtidig er det mere effektivt for SKAT, hvis borgere og virksomheder selv finder svar på deres spørgsmål. SKAT opererer derfor med en 80/20-regel, hvor borgere og virksomheder selv skal kunne finde 80 % af informationerne på skat.dk og få 20 % af informationerne ved personlig henvendelse, fx i forhold til undtagelser fra reglerne. På toldområdet er vejledning af virksomheder på alle niveauer – fra den nystartede til den mere erfarne virksomhed – særligt påkrævet, fordi området er kendetegnet ved kompleks lovgivning og procedurekrav.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKATs vejledningsindsats på toldområdet kan forbedres. SKAT har foretaget flere analyser af sin vejledning på toldområdet, som bl.a. har peget på en række initiativer til at forbedre vejledningen. Undersøgelsen viser imidlertid, at SKAT kun i begrænset omfang har implementeret de vejledningsinitiativer, som SKATs egne kortlægninger og analyser viser, der er behov for. Derudover viser undersøgelsen, at SKAT ikke anvender resultaterne af de løbende toldkontroller til at identificere, hvor problemerne er, og udvikle målrettede vejledningsinitiativer.

SKAT arbejder kun i begrænset omfang med effektmål, der kan anvendes af SKAT til at vurdere, hvordan de forskellige typer af vejledninger virker. SKAT måler dog på, om brugerne finder den information, de søger på skat.dk. SKAT måler endvidere på virksomhedernes tilfredshed med SKATs telefonbetjening. Målingerne har vist, at brugerne generelt er tilfredse med telefonbetjeningen, men at SKAT får en lav vurdering fra brugerne på skat.dk.

Rigsrevisionen har undersøgt 2 væsentlige områder – tarifering og bevillinger – inden for SKATs vejledning på skat.dk. Rigsrevisionen vurderer, at SKATs vejledning om områderne ikke er tilstrækkelig.

Undersøgelsen af den del af vejledningen på skat.dk, der er henvendt til virksomheder, viser, at vejledningen ikke er tilstrækkelig forståelig til, at den kan guide en virksomhed gennem de processer, virksomheden skal foretage i forbindelse med en fortoldning. De er dermed henvist til den juridiske vejledning, der forudsætter et stort forhåndskendskab til toldområdet og til regler i forhold til de pågældende varer. Konsekvensen er, at virksomhederne enten skal bruge unødigt lang tid på at forstå reglerne, at der er risiko for, at fortoldningen bliver forkert, eller at virksomhederne må rette henvendelse til SKAT for at få forklaret reglerne, hvilket er resursekrævende for SKAT.

63. Dette kapitel handler om, hvorvidt SKAT vejleder virksomhederne tilstrækkeligt. Vi har lagt til grund, at SKAT skal målrette sin vejledningsindsats mod de områder, hvor risikoen for fejl og misforståelser er størst, og de områder, hvor der sker flest fejl. Vejledningen bør tage højde for, at forskellige virksomheder kan have forskellige forudsætninger for at forstå regler m.m. og som følge heraf kan have forskellige behov for vejledning. Vejledning kan fx være nødvendig, hvis en virksomhed bevæger sig ind på et nyt marked eller udskifter personale.

Undersøgelsen omfatter SKATs grundlag for vejledningsindsatsen, dvs. de analyser m.m., som er foretaget på toldområdet, og som bør lægges til grund for en målrettet vejledningsindsats, og de mål, som SKAT opstiller vedrørende vejledning på toldområdet. Endvidere omfatter undersøgelsen SKATs vejledning på skat.dk på 2 udvalgte områder og SKATs telefonbetjening på toldområdet.

64. Vejledning af borgere og virksomheder er en central opgave for SKAT. SKAT skal ifølge finansloven give borgere og virksomheder generel information og vejledning om SKATs produkter og ydelser, så de kan opføre og betale den korrekte skat til tiden.

Ifølge SKAT skal vejledningen understøtte, at brugerne oplever, at det er nemt at forstå toldreglerne og nemt at foretage en korrekt fortoldning. Samtidig er vejledning ifølge SKAT mere omkostningseffektiv end kontrol. Vejledning er således et vigtigt redskab til at nedbringe antallet af virksomheder, som ikke overholder toldreglerne. Det er endvidere vigtigt, at SKAT har viden om, hvilke former for vejledning der har effekt.

65. Vejledning på toldområdet er særligt vigtigt, da området er kendetegnet ved kompleks lovgivning og procedurekrav, som omfatter både EU-forordninger, internationale aftaler og dansk lovgivning. SKAT vurderer, at en stor del af den manglende overholdelse af reglerne på toldområdet skyldes, at regler og lovgivning er kompleks. SKAT har derfor et særligt ansvar for at vejlede borgere og virksomheder om reglerne på toldområdet for at sikre, at reglerne efterleves.

3.1. SKATS GRUNDLAG FOR VEJLEDNINGSINDSATSEN

66. Vi har undersøgt, om SKAT har viden om effekten af sine vejledningsindsatser, og om SKAT bruger sin viden fra fx kunde- og complianceundersøgelserne og kontrolindsatsen til at målrette vejledningen efter, hvor behovet er størst.

67. SKAT udarbejder en årlig plan for, hvilke vejledningsinitiativer der skal prioriteres på tværs af hele SKAT. Det er SKATs vurdering, at vejledning på toldområdet har fået større bevågenhed i 2016 og 2017 sammenlignet med tidligere år. Det fremgår af de årlige planer for 2016 og 2017, at en stor del af indsatsen har vedrørt information til virksomheder om det nye toldkodeks.

SKAT har oplyst, at SKAT i forhold til vejledning om told bl.a. har arbejdet intensivt med at forbedre navigation, sprog og indhold på emnetekstsiderne om told på erhvervsdelen på skat.dk.

Viden fra analyser

68. SKAT har udarbejdet en række analyser på toldområdet, herunder 2 målinger af regel-efterlevelse (compliance), 2 segmentstrategier – én om toldbevillinger og selvforvaltning og én om finansiel told – og løbende kundetilfredshedsundersøgelser. Herudover har SKAT fået udarbejdet en turnusanalyse på toldområdet, som lå færdig i foråret 2016, og som også vedrørte vejledningsindsatsen.

69. Undersøgelsen viser, at den første complianceundersøgelse førte til, at der blev afholdt en række kurser og informationsmøder på toldområdet og igangsat 2 konkrete vejledningsprojekter rettet mod speditører og virksomheder med mange fejl. Disse initiativer er nu afsluttet. Den anden complianceundersøgelse, der blev offentliggjort i 2015, har ligeledes ført til en række forslag til initiativer. Flere er dog endnu ikke gennemført.

70. De 2 segmentstrategier, der vedrører toldområdet, indeholder begge forslag til vejledningsinitiativer. Fx fremgår det af segmentstrategien for finansiel told, at informationen om told på skat.dk skal forbedres, så virksomhederne har let adgang til at betjene sig selv, ligesom det af segmentstrategien for toldbevillinger og selvforvaltning fremgår, at der skal være øget mulighed for selvhjælp via skat.dk, så virksomhederne i højere grad end nu kan finde den fornødne hjælp og vejledning.

SKAT har udarbejdet en liste over initiativer, som udspringer af segmentstrategien for finansiel told. Kun enkelte initiativer er dog implementeret, hvilket ifølge SKAT skyldes, at toldområdet indgår i en samlet prioritering med de øvrige fagområder i SKAT. SKAT har afholdt et webinar i juni 2017 med titlen *Sådan laver du en korrekt fortoldning* og har udarbejdet en række infografikker, som vejledningsenheden i toldafdelingen kan sende til virksomheder ved behov. Toldafdelingen har endnu ikke igangsat initiativer på baggrund af segmentstrategien for toldbevillinger og selvforvaltning.

Viden fra kontroller

71. Undersøgelsen viser, at resultater fra toldkontrollen ikke videndeles med vejledningsenheden i toldafdelingen. Fx skyldes et stort antal fejl ifølge SKAT, at virksomheder med en bevilling ikke fuldt ud er bekendt med og har forstået reglerne. Det kunne efter Rigsrevisionens vurdering afhjælpes, hvis vejledningsenheden løbende fik informationer fra kontroldelen. Toldafdelingen har oplyst, at videndelingen er ad hoc-baseret. Fx har drøftelser mellem kontrolmedarbejdere og vejledningsmedarbejdere i toldafdelingen resulteret i en konkret vejledningsindsats. SKAT har dog oplyst, at der jævnligt afholdes møder mellem toldafdelingen og SKATs kundekommunikation. Endvidere skal toldafdelingens medarbejdere i forbindelse med opstart og afslutning af et projekt tage stilling til, om der eventuelt skal igangsættes vejledningstiltag i forbindelse med projektet, eller når projektet er afsluttet. Rigsrevisionens gennemgang af alle 7 projekter på toldområdet, der er afsluttet i 2016, viser imidlertid, at der ikke i nogen af projekterne er stillet forslag om vejledningstiltag, på trods af at det bl.a. i projektet om bevillinger påpeges, at der ofte mangler en helt grundlæggende forståelse af bevillingens overordnede funktion og viden om helt fundamentale toldfaglige begreber. Dette er områder, der efter Rigsrevisionens vurdering kan afhjælpes ved en konkret vejledningsindsats.

DE 2 PROJEKTER I FORLÆNGELSE AF COMPLIANCE I

- Projektet *Speditørs kvalitet i fortoldning* vedrørte fejl begået af speditører, da complianceundersøgelsen viste, at speditører stod for en stor andel af fejlene. Projektet varede fra 2011 til 2013.
- Projektet *Tidsrøver* gik ud på, at vejledningsenheden i toldafdelingen tog fat i de virksomheder, der lavede mange fejl og dermed lagde beslag på en stor del af toldafdelingens tid. En del af formålet med projektet var at få toldområdet op på direktionsgangen i de berørte virksomheder. Projektet varede fra 2011 til 2015.

Målinger af kundetilfredshed mv.

72. SKAT undersøger årligt borgernes og virksomheders holdninger til forskellige forhold i SKAT, fx tillid til SKAT og tilfredshed med SKATs administration. Rigsrevisionen konstaterer, at SKATs undersøgelse ikke specifikt berører de enkelte skatteområder, herunder toldområdet. Undersøgelsen har derfor kun begrænset værdi i forhold til at vurdere kundetilfredsheden med vejledningen på toldområdet.

Som supplement til den generelle undersøgelse af tilfredsheden med SKAT gennemfører toldafdelingen løbende målinger af kundetilfredsheden med telefonbetjeningen på toldområdet. Kundetilfredsheden opgøres – på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er bedst – på baggrund af kundens holdning til 2 udsagn: *”Jeg er alt i alt tilfreds med den service, jeg netop har modtaget”* og *”Jeg fik tingene forklaret, så det var nemt at forstå”*. SKATs måling fra 2015 viste, at SKATs telefonbetjening på toldområdet blandt 295 brugere fik resultatet 4,1. SKAT kan ikke opgøre et sammenligneligt tal for 2016, da SKAT skiftede it-systemet i 2016.

SKAT har desuden oplyst, at siderne på skat.dk bliver vurderet af brugerne, og at dette arbejde er sat i system, så SKAT arbejder struktureret med at følge op på brugernes feedback til vejledningen. Vurderingen består i, at besøgende på skat.dk på de enkelte sider kan klikke enten ja eller nej til spørgsmålet *”Fik du svar på dine spørgsmål?”* og indsende en kommentar til SKAT. Brugernes rating fra august/september 2017 af 4 sider på skat.dk vedrørende told viste et resultat på mellem 1,6 og 1,9 på 5-punktsskalaen og dermed væsentligt under målsætningen på 3,8. SKAT har oplyst, at de kontinuerligt arbejder på at omsætte målinger og feedback fra brugere til konkrete forbedringstiltag.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at SKAT har begrænset viden om effekten af sine forskellige vejledningstiltag. SKAT måler dog på, om brugerne kan finde den vejledning, de har behov for, på skat.dk. SKATs måling fra august/september 2017 viste dog, at SKAT ikke levede op til målet på 3,8. På en skala fra 1 til 5, hvor 5 er bedst, gav brugerne SKAT en lav vurdering på mellem 1,6 og 1,9. SKAT måler ligeledes på kundetilfredsheden med telefonbetjeningen. Denne måling viste, at brugerne vurderede telefonbetjeningen til 4,1.

Toldafdelingen har udarbejdet en række analyser på toldområdet, men SKAT har ikke systematisk igangsat vejledningsaktiviteter på baggrund af analyserne, på trods af at vejledning ofte fremhæves som en måde at afhjælpe et konstateret problem på. Det er endvidere begrænset, hvor langt toldafdelingen er nået med de tiltag, der er påbegyndt.

Toldafdelingen bruger ikke resultaterne fra toldkontrollen til at identificere, hvor problemerne er, og udvikle målrettede vejledningsinitiativer. Rigsrevisionen finder det positivt, at toldafdelingen ved igangsættelse og afslutning af et projekt skal tage stilling til, om der skal igangsættes vejledningsaktiviteter, men konstaterer samtidig, at SKAT ikke har foreslået vejledningsindsatser i nogen af de projekter, der er afsluttet i 2016. Endvidere kunne vejledningsenheden med fordel gøre brug af kontrolresultater fra toldkontrollen til at forbedre og målrette vejledningen, fx ud fra viden om, hvilke brancher eller varetyper der oftest har fejl i fortoldningen.

3.2. SKATS VEJLEDNING OM TARIFERING OG BEVILLINGER PÅ SKAT.DK

73. Vi har undersøgt, om SKATs vejledning på skat.dk på 2 udvalgte områder er tilstrækkelig og forståelig.

Vejledning på hjemmesiden er vigtig, fordi det typisk er det første sted, en borger eller en virksomhed søger efter information. SKATs turnusanalyse viste dog, at mange virksomheder fandt, at toldområdet på skat.dk var vanskeligt at navigere i.

Da toldområdet er omfattende og komplekst, har vi valgt særligt at se på 2 områder: tarifering og bevillinger.

Tarifering er valgt, fordi det er et helt centralt element i en fortoldning. Tarifering vedrører den varekode, som en virksomhed skal anføre, når en vare importeres, som igen er afhængig af bl.a. materialet og formålet med varen. Det er den specifikke varekode, der afgør toldsatsen. Der findes over 10.000 forskellige varekoder, og mange virksomheder har svært ved at vurdere, hvilken varekode der er den rigtige. Det er derfor vigtigt, at SKATs vejledning i, hvordan den korrekte varekode vælges, er forståelig.

Figur 4 viser et udsnit af SKATs oversigt over varekoder. Under hver varekategori kan man klikke sig længere ned i mappestrukturen, indtil man finder den rigtige varekode. Det er vigtigt at angive den korrekte varekode, da det bl.a. er varekoden, der er med til at afgøre, hvor meget virksomheden skal betale i told.

FIGUR 4

UDDRAG AF SKATS VAREKODEOVERSIGT

1508	...	Jordnøddolie og fraktioner deraf, også raffinerede, men ikke kemisk modificerede TN701
1509	...	Olivenolie og fraktioner deraf, også raffinerede, men ikke kemisk modificerede TN701
1510	...	Andre olier og fraktioner deraf, fremstillet udelukkende af oliven, også raffinerede, men ikke kemisk modificerede, herunder blandinger af disse olier og fraktioner med olier og fraktioner
1511	...	Palmeolie og fraktioner deraf, også raffinerede, men ikke kemisk modificerede TN701
1511 10	...	Rå olie
1511 90	...	Andre varer
1512	...	Solsikkeolie, safflorolie og bomuldsfrøolie samt fraktioner deraf, også raffinerede, men ikke kemisk modificerede TN701
1513	...	Kokosolie (kopraolie), palmekerneolie og babassuolie samt fraktioner deraf, også raffinerede, men ikke kemisk modificerede TN701
1514	...	Rybsolie, rapsolie og sennepolie samt fraktioner deraf, også raffinerede, men ikke kemisk modificerede TN701
1515	...	Andre vegetabiliske fedtstoffer og olier (herunder jojobaolie) samt fraktioner deraf, også raffinerede, men ikke kemisk modificerede TN701
1516	...	Animalske og vegetabiliske fedtstoffer og olier samt fraktioner deraf, helt eller delvis hydrerede, inter-esterificerede, re-esterificerede eller elaidiniserede, også raffinerede, men ikke på z
1517	...	Margarine; spiselige blandinger eller tilberedninger af animalske eller vegetabiliske fedtstoffer eller olier eller af fraktioner af forskellige fedtstoffer og olier fra dette kapitel, undtagen spis
1518	...	Animalske og vegetabiliske fedtstoffer og olier og fraktioner deraf, kogte, oxyderede, dehydrerede, svovlbehandlede, blæste, polymeriserede ved opvarmning i vakuum eller i en inaktiv
1520 00 00 00	...	Rå glycerol (glycerin); glycerolvand og glycerolilud TN701
1521	...	Vegetabilisk voks (undtagen triglycerider), bivoks og anden insektvoks samt spermacet (hvalrav), også raffineret eller farvet TN701
1522	...	Degras; restprodukter fra behandling af fedtstoffer, fede olier eller animalsk og vegetabilisk voks TN701
IV	...	AFSNIT IV - Produkter fra næringsmiddelindustrien; drikkevarer, ethanol (ethylalkohol) og eddike; tobak og fabrikerede tobakserstatninger (kapitel 16 - 24)
V	...	AFSNIT V - Mineralske produkter (kapitel 25 - 27)
VI	...	AFSNIT VI - Produkter fra kemiske og nærstående industrier (kapitel 28 - 38)
VII	...	AFSNIT VII - Plast og varer deraf; gummi og varer deraf (kapitel 39 - 40)
39	...	KAPITEL 39 - PLAST OG VARER DERAf TN701
40	...	KAPITEL 40 - GUMMI OG VARER DERAf TN701
VIII	...	AFSNIT VIII - Huder, skind, læder, pelsskind og varer deraf; sadelmagerarbejder; rejseartikler, håndtasker og lignende; varer af tarme (kapitel 41 - 43)
IX	...	AFSNIT IX - Træ og varer deraf; trækul; kork og varer deraf; kurvemagerarbejder og andre varer af flettematerialer (kapitel 44 - 46)
X	...	AFSNIT X - Papirmasse af træ eller andre celluloseholdige materialer; genbrugspapir og -pap (affald); papir og pap samt andre varer deraf (kapitel 47 - 49)

Kilde: tarif.skat.dk.

Bevillinger er valgt, fordi det er et område, hvor SKAT selv har konstateret, at der sker mange fejl, ligesom det er et kompliceret område. Det er derfor særligt vigtigt, at SKAT forklarer reglerne, så de er forståelige for brugerne. Da bevillingsområdet imidlertid er meget omfattende, har vi valgt at se på en enkelt bevillingstype: særlige procedurer. Disse bevillinger er kendetegnet ved, at bevillingshaverne har et tydeligt økonomisk incitament til at have bevillingen, fx i form af toldlempelse eller toldfritagelse. SKAT har oplyst, at teksterne på skat.dk om bevillinger er omskrevet og opdateret primo 2017.

Analysen, som er gennemført med bistand fra Dansk Sprognævn, omfatter alle tekster, som en bruger af skat.dk vil skulle gennemgå i sin søgen efter information om tarifering eller bevillinger i forbindelse med en toldangivelse, og navigationen imellem teksterne inden for de specifikke områder. Teksterne omfatter både såkaldte emnetekster og tekster fra den juridiske vejledning. SKAT har oplyst, at emneteksterne på skat.dk er tiltænkt virksomheder, mens den juridiske vejledning er tiltænkt personer med særlig faglig indsigt, dvs. sagsbehandlere, revisorer mv.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at de 2 teksttyper (emnetekster og den juridiske vejledning) er forskellige og henvender sig til forskellige målgrupper.

Navigation på skat.dk

74. SKAT har i løbet af foråret 2017, dvs. forud for Rigsrevisionens undersøgelse, omstruktureret en stor del af indholdet på skat.dk, bl.a. for at forbedre navigationen. SKAT har desuden testet de nye navigationsveje på en række brugere. Rigsrevisionen finder det positivt, at SKAT arbejder med at forbedre navigationen, men vurderer dog samtidig, at det fortsat er svært at finde de rette informationer på toldsiderne på skat.dk.

Navigationen i og mellem flere af teksterne gør, at brugerne ofte skal klikke sig frem og tilbage i en tekst, ligesom de ofte henvises til den juridiske vejledning for yderligere information. Generelt kræver det altså god tid at finde frem til de ønskede oplysninger. Det er naturligvis lettere for brugere, der ved, hvad de skal lede efter, fx hvis de kender hjemmesiden godt. Men det er ikke umiddelbart let at finde de relevante afsnit, hvis man ikke er fortrolig med området og behersker terminologien. Flere steder linkes der endvidere til forskellige versioner af den juridiske vejledning, så man som bruger automatisk ledes til en forældet version uden mulighed for at tilgå den aktuelle version. Brugere risikerer herved at tage udgangspunkt i oplysninger, der er forældede.

Emnetekster og vejledninger

75. Emnetekster er de sider på skat.dk, som er skrevet til almindelige borgere og virksomheder. Det er de tekster, som brugerne i første omgang møder, når de går ind på skat.dk. Formålet med emneteksterne er ifølge SKAT at give vejledning, som tager udgangspunkt i brugernes situation, og som fokuserer på at vejlede brugerne i, hvilken proces de skal igennem, og hvilke handlinger de skal foretage. SKAT har oplyst, at teksterne er tænkt som en simpel forklaring af relevante regler. SKAT forsøger at omsætte, hvad regler betyder i brugernes situation.

76. Det er Rigsrevisionens vurdering, at emneteksterne generelt er overskuelige og let læselige. Teksterne er imidlertid ikke fyldestgørende nok til at kunne guide brugerne igennem den proces, de skal igennem, og de handlinger, de skal foretage for at kunne søge en bevilling eller tarifere en vare korrekt. SKATs målinger på toldsiderne på skat.dk viser ligeledes, at brugerne har svært ved at finde de rette oplysninger.

Vores gennemgang viser også, at ordvalget i flere af vejledningsteksterne – særligt vedrørende tarifering – virker indforstået og ikke henvendt til almindelige brugere. Flere udtryk introduceres ikke, fx det harmoniserede system, og der mangler ofte forklaringer på begreber som fx positionstekst. Endvidere kan man flere steder komme i tvivl om, hvorvidt det er SKAT eller brugeren, der skal gøre noget, ligesom teksterne er præget af juridiske fagudtryk.

Ligeledes synes vejledningsteksten *Toldtariffen* at være henvendt til garvede brugere af toldsystemet. Vejledningen starter med en forklaring på, hvordan en varekode er bygget op. Det beskrives indgående, hvor mange 10-, 8-, 6- og 4-cifrede positioner tariferingsystemet indeholder. Ligeledes fremgår det af vejledningen, at man i visse tilfælde skal ansøge om en bevilling, og at en forkert angivelse kan medføre strafansvar. Den meget (tekniske) information kan virke overvældende for almindelige brugere, der måske snarere efterspørger en guide til, hvordan virksomheder bruger tariferingsystemet.

eVITA

eVita er SKATs system, som kan hjælpe brugeren ved valg af varekode.

Vejledningen *Hvordan anvendes eVita* fremstår i begyndelsen klar og overskuelig, men virker mod slutningen ufærdig, og der optræder i flere tilfælde ufuldstændige sætninger.

Den juridiske vejledning og andre juridiske tekster

77. Den juridiske vejledning indeholder ifølge SKAT en fremstilling af hovedparten af de regler og praksis i tilknytning hertil, som gælder på SKATs område, og giver udtryk for SKATs opfattelse af gældende praksis. Vejledningen er beskrivende og har status af cirkulære, dvs. at den forklarer reglerne i dybden inkl. alle undtagelser og detaljer. Den er opdelt i emner, men er ikke orienteret mod en bestemt situation, handling eller proces. Vejledningen kan derfor ikke umiddelbart anvendes til at forstå, hvordan de forskellige regler og procedurer hænger sammen.

Målgruppen for den juridiske vejledning er ifølge SKAT sagsbehandlere, revisorer, bogholdere og virksomheder, som har en særlig faglig indsigt i et skattefagligt emne, og som vil vide præcis, hvordan de enkelte regler skal forstås. Vejledningen er som udgangspunkt ikke tiltænkt almindelige borgere og virksomheder.

Dermed er vejledningen heller ikke skrevet i et sprog, som skal kunne forstås af almindelige brugere. SKAT henviser i stedet til, at virksomheder kan orientere sig i emneteksterne. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at emneteksterne ikke indeholder nok information til, at borgere og virksomheder kan foretage en fortoldning, eller nok information om kravene til en bevilling, og hvordan bevillingen anvendes. Borgere og virksomheder har således ikke andre muligheder end at søge information i den juridiske vejledning, som SKAT henviser til, hvis der er behov for yderligere vejledning, eller at ringe til SKAT Kundeservice. Dette er ikke effektivt eller økonomisk for hverken virksomhederne eller SKAT, der begge skal bruge unødigt lang tid på en opgave.

Rigsrevisionen finder, at SKAT med fordel kunne forklare regler og lovgivning, fx ved at udbygge emneteksterne eller udarbejde en vejledning på niveau med den juridiske vejledning, men som er rettet mod virksomheder på forskellige niveauer. Det ville spare både SKAT og virksomhederne for spildtid, idet virksomhederne i højere grad vil blive i stand til at finde informationerne selv frem for at skulle kontakte SKAT telefonisk eller skriftligt. Desuden kunne det reducere omfanget af fejlfortoldninger. Dette ville endvidere være i overensstemmelse med SKATs sprogpolitik, der bl.a. har som mål at undgå, at virksomhederne kontakter SKAT for at få forklaret, hvad SKAT har skrevet på skat.dk.

78. Boks 3 viser 2 eksempler på tekster fra den juridiske vejledning. Teksterne er så svært tilgængelige, at det kræver indgående kendskab til området, hvis man skal kunne forstå indholdet.

BOKS 3

EKSEMPLER PÅ TEKSTER FRA DEN JURIDISKE VEJLEDNING**Eksempel 1**

"Den i afsnit A, punkt 1, litra c), andet led, og afsnit A, punkt 2 omhandlede sammenstikning med jomfruolie af ikke-EU-oprindelse, anvendt på samme måde, tillades dog kun, hvor kontrollen med proceduren er tilrettelagt således, at det kan konstateres, hvilken andel jomfruolien af ikke-EU-oprindelse udgør af den samlede eksporterede blanding".

Eksempel 2

"Med vedtagelsen af EU-toldkodeksen er toldproceduren 'aktiv forædling – tilbagebetaling' opført som en mulig procedure. Samtidig er den hidtidige toldprocedure 'forarbejdning under toldkontrol' indarbejdet i de nugældende bestemmelser om aktiv forædling. Proceduren for aktiv forædling kan fremover både anvendes, hvis de forædlede varer planlægges genudført af EU's toldområde (den hidtidige aktiv forædling – suspension), eller hvis hensigten er at lade de forædlede varer overgå til fri omsætning i EU (den hidtidige forarbejdning under toldkontrol)".

Kilde: Den juridiske vejledning, F.A.25. Aktiv forædling.

Informationen i de 2 ovenstående eksempler er i bedste fald forståelig for jurister og virksomheder, der tidligere har anvendt procedurerne, og derfor ville det være mere hensigtsmæssigt og mere overskueligt, hvis fx de forskellige procedurer blev forklaret i en emnetekst.

79. Flere steder i den juridiske vejledning er der endvidere links til EU-lovtekster, fx EU's toldkodeks og Europa-Kommissionens gennemførelsesforordninger. Der henvises altid til toppen af dokumenterne, på trods af at flere af dem er på mange hundrede sider. Derfor er det vanskeligt for brugerne at finde den information, der henvises til. SKAT har oplyst, at det ikke er teknisk muligt at linke til en bestemt artikel i en EU-forordning på Europa-Kommissionens hjemmeside.

RESULTATER

Ifølge SKAT skal vejledningen understøtte, at brugerne oplever, at det er nemt at forstå toldreglerne og nemt at foretage en korrekt fortoldning. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at emneteksterne ikke er tilstrækkelige til at kunne guide forskellige typer af virksomheder – fra den nystartede til den mere erfarne virksomhed – igennem de processer og handlinger, som de skal foretage, når de fx skal udfylde en fortoldningsangivelse eller ansøge om en bevilling. Virksomhederne er således nødsaget til at søge i den juridiske vejledning, der er SKATs eneste mere uddybende vejledning ud over personlig kontakt. Den juridiske vejledning er imidlertid ikke henvendt til almindelige brugere, men til fx jurister, og er som følge heraf meget svær at forstå. Det er hverken effektivt for virksomhederne eller for SKAT, der skal bruge unødigt lang tid på at vejlede virksomheder, der ikke forstår sprogbrugen i den juridiske vejledning, fx på mail eller pr. telefon. Endvidere finder Rigsrevisionen, at skat.dk på toldområdet generelt er svær at navigere i og finde de rette informationer på.

Uklare og vanskeligt forståelige vejledninger kan desuden medføre, at brugerne skal bruge mere tid på at finde den rette information og har sværere ved at følge instrukserne. Der er hermed større risiko for, at virksomhederne begår fejl, som kan få økonomiske konsekvenser. SKAT risikerer endvidere at bruge tid på at svare på spørgsmål og udrede misforståelser, som er opstået på grund af fx forkert udfyldte blanketter. En mere gennemarbejdet og brugervenlig vejledning kan derfor spare både virksomhederne og SKAT for unødvendige udgifter.

Rigsrevisionen, den 6. december 2017

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om SKATs kontrol og vejledning i tilstrækkelig grad bidrager til at sikre, at borgere og virksomheder betaler den korrekte told i forhold til den legale import af varer, der er angivet til SKAT. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Tilrettelægger og gennemfører SKAT toldkontrollen af den legale vareimport, så den får så stor effekt som muligt?
- Har SKAT en tilstrækkelig vejledningsindsats på toldområdet?

I undersøgelsen indgår SKAT, SKATs toldafdeling og underliggende toldenheder. Undersøgelsen vedrører primært 2016 og 1. halvår 2017.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, interviews og stikprøver. Vi har desuden fået Dansk Sprognævn til at analysere SKATs vejledning på skat.dk inden for 2 udvalgte emner (tarifiering og bevillinger – særlige procedurer).

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- retningslinjer og vejledninger (drejebøger) for toldkontrol og vejledning
- analyser på toldområdet, herunder særligt complianceundersøgelser og segmentstrategier for toldområdet
- mål- og resultatplaner, gennemsigtighedsrapporter og ledelsesinformation
- projektbeskrivelser og slutrapporter for indsatsprojekter i SKAT, der beskæftiger sig med toldopgaver
- statistikker og opgørelser over udtagne og udførte kontroller
- rapporteringer af målopfyldelse
- udvalgte sider på skat.dk
- SKATs kundekommunikationsplaner.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få viden om SKATs kontrolstrategi og retningslinjer for at kunne vurdere, om SKAT tilrettelægger og udfører kontrollen, så den får så stor effekt som muligt, og for at kunne vurdere SKATs vejledningsindsats på toldområdet.

Møder

Vi har holdt møder med:

- SKATs toldafdeling
- SKAT Døgn-tjeneste
- Vejledningsenheden i toldafdelingen i SKAT
- SKAT Kundeservice og SKAT IT og Data.

Formålet med møderne har været at få viden om bl.a. organiseringen af toldafdelingen, toldafdelingens it-systemer til udvælgelse af kontrolemler og toldafdelingens vejledningsindsats. Desuden har vi holdt et særskilt møde om ledelsesinformation.

Besøg og interviews

For at få et indblik i toldenhedernes kontrolprocedurer har vi i forbindelse med undersøgelsen udvalgt og besøgt følgende toldenheder:

- Told 1 og 2, Hirtshals Havn
- Told 4 og 6, Aarhus Havn
- Told 9, Fredericia Havn
- Told 9, Bevillingskontrol
- Told 16, Københavns Lufthavn
- Told 11 og 12, toldvejledning og kundeservice.

Vi har besøgt toldenheder, hvor der ankommer varer fra tredjelande med forskellige transportformer. I Hirtshals Havn ankommer der skibe med lastbiler fra fx Norge. I Aarhus Havn og Fredericia Havn ankommer der containerskibe fra hele verden. I Københavns Lufthavn ankommer der fly med varer, som udgør en stor del af pakkeposten til Danmark.

Toldenhederne foretager både kontrol med legale og illegale varer. Undersøgelsens fokus har været på kontrollen med den legale vareimport, men vi har ved besøgene også fået fortalt om kontrollen med den illegale vareimport, da de 2 dele kan overlape i en kontrolsituation. Derudover har vi besøgt bevillingsenheden i Told 9, der står for kontrol med bevillingshavere, samt Told 11 og 12, der står for vejledning og kundeservice på toldområdet.

Ved vores besøg i toldenhederne interviewede vi toldere og ledere om tilrettelæggelsen og gennemførelsen af kontroller. Spørgsmålene vedrørte:

- organiseringen af kontrolindsatsen
- dokumentation og afrapportering af kontroller
- resultater og effekter af kontroller
- retningslinjer og praksis for udtagelse af manuelle kontroller.

Desuden overværede vi en fysisk kontrol, herunder hvordan en kontrol udføres, registreres og afrapporteres.

Datagrundlag

SKAT har flere forskellige opgørelser over antallet af kontroller, som SKAT udfører. Vi har i forbindelse med undersøgelsen modtaget opgørelser fra forskellige systemer, hvor tallene ikke har stemt overens. SKAT begrundede det med, at der er forskel på, om tal afrapporteres først eller sidst i en måned, hvilket kan give forskelle. Efter dialog med SKAT har vi valgt at tage udgangspunkt i rapporterne *Toldproduktivitet 2015* og *Toldproduktivitet 2016*, da det er denne opgørelse, som SKAT selv mener, er den mest retvisende. I toldproduktivetsrapporterne er der opgørelser for antal kontroller for hver toldenhed. Derudover har vi brugt data fra opgørelserne *Import 2016* og *Import 2017* fra systemet SharePoint, der indeholder træfprocenter fra SKATs risikosystem. Vi er opmærksomme på, at toldproduktivetsrapporterne og opgørelserne fra SharePoint anvender 2 forskellige systemer, og tallene derfor ikke kan sammenlignes.

Gennemgang af risikomeddelelser fra Europa-Kommissionen, OLAF og andre EU-lande

SKAT modtager løbende risikomeddelelser fra Europa-Kommissionen og andre EU-lande. Efter behandling vurderer SKAT, om risikomeddelelsen skal oprettes som en risikoprofil i risikosystemet. Vi har fået udleveret alle meddelelser fra Europa-Kommissionen og andre EU-lande fra 2015 og frem til i dag og alle risikomeddelelser modtaget fra OLAF for perioden januar 2016 - april 2017. Vi har gennemgået meddelelserne i forhold til, om SKAT har oprettet risikoprofiler på baggrund af meddelelserne og hvis ikke, om SKAT har foretaget fyldestgørende begrundelser.

Stikprøver

Vi har gennemgået 101 gennemførte kontrolsager og 21 kontrolsager, der i første omgang var udtaget til kontrol, men efterfølgende blev fravalgt. Formålet med stikprøvegennemgangen var at undersøge, om toldenhederne lever op til deres retningslinjer for kontrol og afrapportering. Toldafdelingen udfører forskellige kontroller, og vi har derfor udtrukket 2 forskellige stikprøver:

- én for fysiske kontroller i de 4 besøgte toldenheder – både gennemførte kontroller og ikke-gennemførte kontroller
- én for kontroller af pakkepost i postcentret i Københavns Lufthavn.

Stikprøve af fysiske kontroller

For at undersøge, om toldafdelingen følger sine retningslinjer for udførelse og afrapportering af fysiske kontroller, har vi udtaget en stikprøve fra hver af de 4 besøgte toldenheder og for hver sag gennemgået, om toldenhederne har afrapporteret korrekt i SKATs systemer, anvendt og udfyldt et tjekskema og sendt et kvitteringsbrev til den kontrollerede virksomhed.

I hver toldenhed fik vi udleveret datasæt med alle fysiske kontroller, der er udført i 2016 og i 1. halvår 2017. Heraf har vi for hver toldenhed udtrukket 2 stikprøver: én for de gennemførte kontroller og én for de angivelser, der er udtaget til kontrol, men hvor toldenheden har vurderet, at kontrollen alligevel ikke skal udføres. Stikprøverne er udtrukket tilfældigt, men er ikke repræsentative. Vi har dog forsøgt at opveje, at ikke alle toldenheder udfører lige mange kontroller, og har derfor udtrukket flere kontroller fra Aarhus Havn og Københavns Lufthavn, som er de 2 største toldenheder.

Nedenstående tabel viser stikprøven for gennemførte kontroller fordelt på toldenheder og år.

GENNEMFØRTE KONTROLLER I 4 UDVALGTE TOLDENHEDER			
	2016	2017	I alt
Told 1 og 2, Hirtshals Havn	15	8	23
Told 4 og 6, Aarhus Havn	17	10	27
Told 9, Fredericia Havn	14	7	21
Told 16, Københavns Lufthavn	21	9	30
I alt	67	34	101

I 2016 og i 1. halvår 2017 er der kontrolleret i alt 3.110 angivelser, som er udtrukket fra risikosystemet i de 4 toldenheder. Vores stikprøve på 101 angivelser udgør således 4 %.

Derudover udtog vi 21 kontrolemler, som toldenhederne havde fravalgt at kontrollere: 9 fra Aarhus Havn, 6 fra Københavns Lufthavn, 4 fra Fredericia Havn og 2 fra Hirtshals Havn.

Generaliserbarhed

Ingen af vores stikprøver er omfattende nok til, at vi kan konkludere noget generelt om toldafdelingens kontroller og afrapportering. Stikprøverne er dog med til at pege på mulige tendenser og give os et mere detaljeret billede af toldafdelingens tilrettelæggelse og gennemførelse af kontroller.

Dansk Sprognævn

For at kunne vurdere, om SKATs vejledning af virksomhederne om toldreglerne er tilstrækkelig og forståelig, har vi fået Dansk Sprognævn til at foretage en analyse af SKATs vejledningsmateriale vedrørende told på 2 udvalgte områder: *tarifering* og *bevillinger*. *Tarifering* er valgt, fordi det er et helt centralt og meget svært forståeligt element i fortoldning og ifølge SKAT ét af de 3 centrale risikoområder. *Bevillinger* er valgt, fordi det ligeledes er et kompliceret område og et område, hvor SKAT selv vurderer, at der sker mange fejl.

Dansk Sprognævn er en statslig forskningsinstitution under Kulturministeriet. Nævnet beskæftiger sig med det danske sprogs udvikling og brug gennem forskning, normering og rådgivning. Nævnet er endvidere specialiseret i sproglig gennemgang af borgerrettede breve i forhold til at analysere graden af læsevenlighed og forståelighed.

Analysen er foretaget for at vurdere, om vejledningerne er målrettet de enkelte brugere og ydelser, og om teksten er skrevet, så brugerne kan forstå vejledningen. Der er tale om et uddrag af et samlet vejledningskompleks bestående af en række sider fra skat.dk. Skat.dk er inddelt i en borgerdel og en erhvervsdel. Teksterne, der er udvalgt i samarbejde med SKAT, er alle fra erhvervsdelen. En række af teksterne har været under omskrivning af SKAT i løbet af 2017. Dansk Sprognævn har været i besiddelse af udkast til de nye versioner af siderne, som er sendt til Rigsrevisionen primo juli 2017, og de eksisterende sider på skat.dk. Dansk Sprognævn har taget udgangspunkt i de nyeste versioner af teksterne.

Følgende sider på skat.dk har været omfattet af analysen:

- Kend dit varekodennummer til fortoldningen
- Bindende tariferingsoplysninger (BTO)
- Den juridiske vejledning, afsnit F.A.5
- A.A.3.15.1. Bindende tariferingsoplysninger (BTO)
- eVita
- Hvordan anvendes eVita
- Tariferingsforordninger
- Vejledning indeholdt i toldtariffen
- Særlige procedurer
- F.A.19. Almindelige bestemmelser for særlige procedurer
- F.A.25.1-F.A.25.11. Aktiv forædling.

Følgende tekster var SKAT i gang med at opdatere ved udarbejdelsen af beretningen:

- Kend dit varekodennummer til fortoldningen
- Bindende tariferingsoplysninger (BTO).

Dansk Sprognævn har foretaget en kvalitativ analyse af teksterne for at give en overordnet indikation af, hvor vanskelige teksterne er at forstå for fagkyndige og ikke-fagkyndige brugere, og i hvilket omfang præsentationen af materialet på skat.dk er brugervenlig. Analysen er gennemført i perioden juli-august 2017.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 2. ORDLISTE

AEO (Autoriseret økonomisk operatør)	En bevilling, der giver import- og eksportvirksomheder en række fordele i forbindelse med deres transport over landegrænserne. Virksomheder, der er AEO-certificerede, har lettere adgang til toldforenklinger eller til toldlempelser med hensyn til kontrol af sikkerhed og sikring.
Angivelse	En fortoldningsangivelse består af en række registreringer, som importøren angiver i SKATs toldsystem, fx oprindelsesland, varekode, varens pris, vareposter og kolli.
Antidumpingtold	EU pålægger bestemte varer en ekstra told for at udligne prisen på varer, hvor tredjelande dumper deres eksportpriser til et niveau under den naturlige markedspris. Antidumpingsatserne kan være høje, ofte op til 100 % af varens værdi.
Bevilling	Virksomheder har mulighed for at søge om bevilling til enten toldlempelser eller til undtagelser fra toldreglerne. Fx kan en virksomhed undlade at betale told af varer med et særligt anvendelsesformål, fx flymad og delelementer til fly, eller undlade at betale told, hvis virksomheden importerer råvarer, der skal forarbejdes og derefter eksporteres. En virksomhed kan også få bevilling til toldoplæg (et særligt lager), som virksomheden kan importere varerne direkte til.
Complianceundersøgelse	SKATs systematiske undersøgelse af borgeres og virksomheders efterlevelse af skattereglerne på udvalgte skatte- og afgiftsområder. På toldområdet er der foretaget 2 complianceundersøgelser – compliance I fra 2011 og compliance II fra 2015.
Den juridiske vejledning	Vejledning på skat.dk, der indeholder en fremstilling af hovedparten af de regler og praksis i tilknytning hertil, som gælder på SKATs område. Vejledningen er målrettet sagsbehandlere, revisorer mv. og giver udtryk for SKATs opfattelse af gældende praksis.
Dokumentkontrol	Kontrol af dokumenter om varen, fx om fakturaen er i overensstemmelse med den værdi, varen er angivet til i toldsystemet, og dokumenter, der viser varens oprindelsesland.
Efterkontrol	Ved efterkontrol kan tolderen ikke foretage fysisk kontrol af varen. Efterkontrollen gennemføres derfor som en dokumentkontrol/regnskabskontrol.
Emnetekster	Sider på skat.dk, som er skrevet til borgere eller virksomheder, der ikke nødvendigvis har en forhåndsviden om området.
EU's toldunion	Danmark er sammen med de 27 andre EU-lande medlem af EU's toldunion. Medlemslandene anvender de samme toldsætser for varer, der indføres til landets område fra resten af verden, samtidig med at de ikke anvender toldsætser internt over for hinanden. I EU's toldunion er der ingen intern toldkontrol mellem EU-landene, og der findes en lang række fælles regler for import og eksport. EU's toldunion beskytter EU's indre marked, så varer kan bevæge sig frit internt, og kontrollerer import og eksport af varer fra og til resten af verden.
Fysisk kontrol	Når toldenheden åbner pakken og fx kontrollerer, om varen stemmer med de angivne oplysninger i SKATs systemer.
Gennemførelsesforordninger	Indeholder detaljerede og praktiske regler om administrationen af reglerne i toldkodekset.
Kontrol med illegal vareimport	Kontrol med, om der importeres ulovlige varer til EU.
Kontrol med legal vareimport	Kontrol med, om der er anvendt den rigtige tarif og angivet den rigtige vare, det rigtige antal, den rigtige vægt osv., for at vurdere, om der er betalt den korrekte told.

KPI (Key Performance Indicators)	Nøgletal, der måler en virksomheds præstation på udvalgte indikatorer.
OLAF (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig)	OLAF efterforsker svindel med EU-budgettet, korrupsion og alvorlige forseelser inden for EU's institutioner og udvikler Europa-Kommissionens politik for bekæmpelse af svig. OLAF sender risikomeddelelser til medlemslandene om varer med risiko for svig.
Oprindelsesland	Det land, en vare oprindeligt kommer fra. I nogle fortoldninger skal der bruges et certifikat for oprindelseslandet, da det kan have betydning for, hvor meget told der skal betales.
Punktafgifter	Særlige afgifter på bl.a. emballage, spiritus, chokolade og spil. Nogle punktafgifter kaldes også miljø- og energiafgifter, fx afgifter på el og olie.
Risikoprofil	Ved formodning om svig på baggrund af toldkontroller eller indberetninger fra EU mfl. kan toldafdelingen oprette risikoprofiler i risikosystemet, så angivelser falder ud til kontrol ved kombination af parametre, fx varetyper, afsenderland og værdi.
Scanningskontrol	Ved at scanne pakker, lastbiler og containere kan toldafdelingen kontrollere, om der er smuglervarer i lasten.
SKAT Døgn tjeneste	En enhed i toldafdelingen, der bl.a. står for at risikovurdere alle importangivelser. Døgn tjenesten er bemannet 24/7 og skal tjekke SKATs risikosystem for nye kontrolsager hvert 15. minut.
Smugleri	Smugleri kan have til formål at indføre ulovlige varer eller at undgå at betale told, moms og punktafgifter. Smugleri kan således vedrøre både legale varer (cigaretter, spiritus mv.) og illegale varer (narkotika, doping mv.).
Speditør, kurér	En person eller en virksomhed, der kan hyres til at stå for transport og fortoldning af varer.
Særlige procedurer	En særlig kategori af bevillinger, hvor bevillingshaveren har et tydeligt økonomisk incitament for at have bevillingen – enten i form af toldlempelser eller toldfritagelse.
Tarifering	Vedrører den varekode med tilknyttet toldsats, som en vare fortoldes efter. En korrekt varekode er afgørende for, om der bliver afregnet korrekt told.
Told	En afgift, som pålægges importerede varer fra lande uden for EU. Tolden varierer, alt efter hvilken vare der er tale om, og hvilket land varen importeres fra.
Toldafdelingen	En afdeling i SKAT, som har ansvaret for toldopgaven, og som organisatorisk hører under forretningsområdet Indsats. Toldafdelingen er organiseret i 20 lokale toldenheder fordelt rundt om i landet og et centralt toldkontor.
Toldenhed	En enhed, der varetager den lokale toldekspedition, toldsagsbehandling og toldkontrol af legal og illegal import.
Toldgab	Forskellen mellem den told, der burde være betalt, hvis alle fortoldninger var korrekte, og den faktisk betalte told.
Toldkodeks	EU's grundlæggende toldlovgivning, der er implementeret ved en række gennemførelsesforordninger. EU's nye toldkodeks fra 1. maj 2016 har til hensigt at digitalisere og effektivisere toldbehandlingen og toldkontrollen på tværs af EU, bl.a. i kraft af fælles it-systemer.
Toldoplæg	Virksomheder med bevilling til toldoplæg kan importere varer uden for EU til et lager (toldoplæg) og i en midlertidig periode fritages for told og andre afgifter, indtil varerne enten eksporteres til lande uden for EU, eller varerne indføres i EU, hvorved der skal betales told og andre afgifter.

Toldværdi	Den totale værdi af varen, som tolden skal beregnes ud fra.
Træfprocent	Andelen af gennemførte kontroller, hvor der konstateres fejl.
Underfakturering	Ved underfakturering har importøren angivet, at varen har en lavere værdi end varens reelle værdi. Dette kan fx ske ved, at importøren anvender en falsk faktura.
Varepost	En fortoldningsangivelse kan bestå af én eller flere vareposter, dvs. forskellige typer af varer.
Webinar	Et onlineseminar/-kursus, hvor en underviser/oplægsholder og andre webinardeleger mødes virtuelt på nettet. Deltagere kan se underviserens præsentation, billeder, dokumenter mv. Undervejs kan deltagere chatte med de andre deltagere og stille spørgsmål til underviseren.