



Notat

14. marts 2016
J.nr. 15-864744

Indsats

SKATs indsats i 2015 mod illegal indførsel og handel med chokolade- og sukkervarer

Denne redegørelse beskriver SKATs kontrol med afgiftspligtige chokolade- og sukkervarer, som indføres og handles i Danmark uden afregning af danske punktafgifter.

Under 1. behandlingen af beslutningsforslag B 70 oplyste tidligere skatteminister Benny Engelbrecht, at SKAT i 2015 ville dokumentere kontrolresultaterne på en sådan måde, at der kan skabes grundlag for at vurdere, hvilke tiltag der sikrer den største effekt på området. Det vil sige, hvordan SKAT møder de aktuelle udfordringer med illegal indførsel og handel med chokolade- og sukkervarer bedst muligt.

Hovedkonklusioner

SKAT arbejder løbende på at forbedre effektmålingerne på indsatsområdet for at blive bedre til at målrette kontrolindsatsen.

Skattegabet på den samlede illegale indførsel af afgiftspligtige varer uden afregning af punktafgifter er foreløbigt opgjort til ca. 200 mio. kr., *jf. Kontrolaktiviteter 2016*. SKAT har opgjort den andel af skattegabet, som udgøres af illegal indførsel af afgiftspligtige chokolade- og sukkervarer til 40 mio. kr.

Denne redegørelse indeholder tal for antallet af kontroller, ansvarsvurderinger, straffesager og reguleringer i forbindelse med SKATs indsats mod illegal indførsel og handel med chokolade- og sukkervarer. På baggrund af redegørelsen er det muligt at konkludere følgende:

Kontrol: Der er i 2015 sket en stigning i antallet af gennemførte kontroller i indsatsen mod illegal handel med chokolade- og sukkervarer. Samtidig er der sket en stigning i de gennemførte reguleringsbeløb.

På trods af en stigning i kontroltrykket viser SKATs beregninger, at antallet af detailforretninger, som forhandler illegale punktafgiftspligtige chokolade- og sukkervarer, er stigende. Den konklusion underbygges af udmeldinger fra brancheorganisationerne. Derfor vil SKAT fortsætte den målrettede kontrol på området i 2016.

Indsatsen i 2015 indikerer, at SKAT kan opnå en større effekt ved at rette en større del af kontrolindsatsen mod engroshandlerne og detailhandlere registreret som varemodtagere (herefter omtalt som *registrerede detailhandlere*). Derfor vil SKAT i 2016 fastholde den øgede fokus over for særligt disse virksomhedstyper.

Tallene viser imidlertid også, at kontrolindsatsen trods stigning i både antal kontroller og størrelsen af reguleringsbeløbene ikke har haft den ønskede effekt på antallet af detailforretninger, som sælger punktafgiftspligtige varer uden, at der er betalt korrekt afgift. Det underbygger behovet for, at kontrollen målrettes endnu mere.

Geografi: Problemet med illegale chokolade- og sukkervarer er ikke lige udbredt over hele landet. Hovedparten af de uefterrettelige virksomheder er beliggende øst for Storebælt, hvilket bl.a. skyldes, at detailhandelsstrukturen er anderledes. En medvirkende årsag til, at forhandlere af chokolade- og sukkervarer i den vestlige del af landet tilsyneladende er mere efterrettelige, kan skyldes, at borgerne i dette område har lettere adgang til at foretage grænsehandel, hvilket påvirker detailforretningernes muligheder for at drive lønsom handel med illegale varer.

For at opnå den bedste udnyttelse af kontrolressourcerne vil hovedparten af kontrollerne derfor blive gennemført i de mest risikobetonede områder.

Gentagende overtrædelser: SKAT oplever, at virksomheder efter modtagelse af første bøde flytter aktiviteterne over i et nyt selskab, eller lader et familiemedlem drive virksomheden videre. SKAT har desuden konstateret, at hver anden virksomhed, der tidligere har overtrådt lovgivningen, fortsætter med at overtræde lovgivningen.

Præventiv effekt: Tallene viser, at langt størstedelen af de afsluttede og igangværende sager er førstegangsforsøelser. SKAT vurderer, at der er betydelig usikkerhed om, hvorvidt der kan udledes entydige konklusioner på baggrund af tallene.

Afgiftsstigninger: SKAT kan ikke dokumentere, at der er en sammenhæng mellem den øgede illegale handel med bland selv slik og afgiftsstigninger på chokolade- og sukkervarer. Den øgede handel med bland selv slik kan i lige så høj grad skyldes den løbende udvikling i handelsmønstre. SKAT har konstateret, at detailforretninger, der udelukkende forhandler slik eller har slik som primære handelsvarer i stort omfang, drives fra lejemål, hvorfra der tidligere har været drevet grønthandel eller døgnkiosk. Det er SKATs formodning, at grønthandlere og døgnkiosker ved ændring af lukkeloven har mistet markedsandele til primært discountkæderne, så de har været nødsaget til at fokusere deres handel på andre varegrupper.

SKATs indsats i 2015

Antal gennemførte kontroller

Der blev i 2015 gennemført 715 kontroller. De fordelte sig på henholdsvis 12 private/ikke-momsregistrerede, 194 registrerede detailhandlere, 275 uregistrerede detailhandlere samt 234 grossister, *jf. tabel 1*.

Tabel 1. Antal kontroller i 2015, opdelt på handelsled og punktafgiftstype

	Private/ Uregistre- rede	Detailhandlere registreret som varemodtagere	Detailhandlere ikke- registreret som varemodtagere	Grossister/ Importører	I alt
Chokolade- og sukkervareafgift	12	149	245	150	556
Dækningsafgift/ Chokolade- og sukkervarer	-	20	12	30	62
Råstofafgift/ Nødder	-	25	18	54	97
Total	12	194	275	234	715

Kilde: SKAT

Anm.: Af de 715 kontroller omfatter 541 kontroller målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer. De resterende 174 kontroller er gennemført med andet hovedformål.

Til sammenligning er der i 2014 gennemført 501 kontroller, fordelt på henholdsvis 29 private/ikke-momsregistrerede, 69 registrerede detailhandlere, 220 uregistrerede detailhandlere samt 183 grossister.

SKAT oplever, at virksomheder efter modtagelse af første bøde flytter aktiviteterne over i et nyt selskab, eller lader et familiemedlem drive virksomheden videre. Fra den 1. maj 2015 har SKAT indført en ny procedure, hvorefter virksomheder, som har fået en skærpet ordensbøde, genbesøges efter tre uger. SKATs genbesøg i disse virksomheder har vist, at ni ud af 18 virksomheder, som tidligere har overtrådt lovgivningen, fortsætter med at overtræde lovgivningen.

Antal kontroller opdelt efter geografisk placering

De gennemførte kontroller er ikke ligelig fordelt over hele landet, da kontrollerfaringer fra 2014 har vist, at problemet med illegale chokolade- og sukkervarer ikke er lige udbredt over hele landet.

Hovedparten af de uefterrettelige virksomheder er beliggende øst for Storebælt og i Midtjylland, særligt den østlige del (Aarhus). For at opnå den bedste udnyttelse af kontrolressourcerne er hovedparten af kontrollerne i 2015 derfor gennemført i de mest risikobetonede områder.

Der er således fx gennemført 237 kontroller af chokolade- og sukkervareafgift i København og Nordsjælland mod 47 i Nordjylland, hvor SKAT vurderer, at omfanget af illegal handel med chokolade og sukkervarer er mindre, *jf. tabel 2*.

For henholdsvis dækningsafgift og råstofafgift er der gennemført 22 og 31 kontroller i København og Nordsjælland mod tre og fem kontroller i Nordjylland.

Tabel 2. Antal kontroller i 2015, opdelt på geografisk placering

	Chokolade- og sukkervareafgift	Dækningsafgift/ Chokolade- og sukkervarer	Råstofafgift/ Nødder	I alt
København og Nordsjælland	237	22	31	290
Øvrige Sjælland samt Lolland og Falster	103	7	10	120
Nordjylland	47	3	5	55
Midtjylland	89	19	28	136
Syddjylland og Fyn	80	11	23	114
Total	556	62	97	715

Kilde: SKAT

Anm.: Af de 715 kontroller omfatter 541 kontroller målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer. De resterende 174 kontroller er gennemført med andet hovedformål.

SKAT har imidlertid ikke belæg for at konkludere, at virksomhederne i den øvrige del af landet er mere efterrettelige. Udsvinget i konstaterede unddragelser kan i lige så høj grad skyldes, at handel med bland selv slik ikke er lige så udbredt, og at detailhandelsstrukturen er anderledes. En medvirkende årsag til, at forhandlere af chokolade- og sukkervarer i den vestlige del af landet tilsyneladende er mere efterrettelige, kan skyldes, at borgerne i dette område har lettere adgang til at foretage grænsehandel, hvilket påvirker detailforretningernes muligheder for at drive lønsom handel med illegale varer.

Antal kontroller sendt til ansvarsvurdering

I nogle tilfælde er der tale om fejl, andre gange er der tale om bevidst skatteunddragelse. For at foretage denne vurdering kan SKAT sende en afsluttet kontrolsag til såkaldt ansvarsvurdering.

De fleste kontrolsager, der sendes til ansvarsvurdering, er kontroller af chokolade- og sukkerafgift. Således blev 177 kontroller vedrørende chokolade- og sukkervareafgiften sendt til ansvarsvurdering i 2015, *jf. tabel 3*.

Tabel 3. Antal kontroller der er oversendt til ansvarsvurdering i 2015

	Chokolade- og sukkervareafgift	Dækningsaf- gift/Chokolade- og sukkervarer	Råstofafgift/ Nødder	I alt
Private og uregistrerede	6	-	-	6
Detailhandlere – registreret som varemottager	50	1	3	54
Detailhandlere - ikke registreret som varemottager	75	2	4	81
Grossister/Importører	46	4	6	56
Total	177	7	13	197

Kilde: SKAT

Anm.: De i tabellen anførte 197 kontroller vedrører i alt 146 sager. Af disse sager vedrører 138 målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer.

Anm.: Tallene omfatter kontroller, hvor selve kontrollen er gennemført i 2014, men hvor den endelige afslutning af kontrollen er sket i 2015. Tallene omfatter desuden kontroller, som er kontrolmæssigt afsluttet, men afventer udløb af klagefrist, før kontrollen kan sendes til ansvarsvurdering. Opgørelsen omfatter ligeledes kontroller i sager, der er påklaget, og i sager hvor politiet skal bistå med en politimæssig efterforskning.

Til sammenligning blev der sendt 93 kontroller vedrørende chokolade- og sukkervareafgifter til ansvarsvurdering i 2014.

Antal straffesager og samlet bødestørrelse

SKAT har i 2015 registreret 94 straffesager, hvor kontrollen er påbegyndt og afsluttet i 2015. Af disse 94 sager udgør 77 sager såkaldt ”skærpede ordensbødesager”, og 17 sager vedrører unddragelse af punktafgift. Skærpede ordensbødesager omfatter sager, hvor formelle regler i chokoladeafgiftsloven har været overtrådt. Skærpede ordensbøder kan udstedes, uden at undtagelsen har været opgjort. Undtagelsessager er sager, hvor betingelserne for at udstede en takstbøde er til stede. Det er en betingelse, at undtagelsens størrelse har været opgjort, og at der strafferetligt er ført bevis herfor.

Af de 77 sager om skærpede ordensbøder er 35 sager afsluttet, heraf er 32 afsluttet med bøde, og tre sager er henlagt. Der er udstedt bøder for et samlet bødebeløb på 195.000 kr. 42 af de 77 sager var pr. 31. december 2015 uafsluttede, *jf. tabel 4.*

Af de i alt 77 sager er 60 sager førstegangsforsøelser, ti sager er andengangsforsøelser, og fire er tredjegangsforsøelser, *jf. tabel 4.*

Tabel 4. Oversigt over skærpede ordensbøder

	Samlet antal sager	Forseelsesgang				Afgiftstype			Beløb I alt (kr.)
		1. gang	2. gang	3. gang	4. gang	Slik	Dækning	Råstof	
Afsluttede	35	30	3	2	-	35	-	-	195.000
Igangværende*	42	30	7	2	3**	39	2	2	
Total	77	60	10	4	3**	74	2	2	195.000

Kilde: SKAT

* Få af sagerne omhandler flere afgiftstyper

** Bødepraksis vedr. sager om fjerdegangsforsøelser er ikke fastlagt. Disse sager afventer derfor Rigsadvokatens tilkendegivelse om bødestørrelsen.

Af det 17 sager om unddragelse af punktafgift er fire sager afsluttet, heraf er tre sager afsluttet med en henstilling, og én sag er henlagt. Pr. 31. december 2015 var der 13 uafsluttede sager, jf. tabel 5.

Tabel 5. Unddragelse af punktafgift

Sagsstatus	Samlet antal sager	Afgift		
		Råstof	Dækning	Slik
Afsluttede	4	1	-	3
Igangværende*	13	1	1	12
Total	17	2	1	15

Kilde: SKAT

* Én af sagerne indeholder flere afgiftstyper.

Reguleringsbeløb og nettoprovenu

Når SKAT gennemfører kontroller, kan det resultere i reguleringer af afgiftsgrundlaget. Det kan i visse tilfælde medføre øget skattebetaling (merprovenu). Der er i 2015 sket en beløbsmæssig regulering på knap 68,3 mio. kr., mens der har været et nettoprovenu på ca. 62,2 mio. kr., jf. tabel 6. Reguleringsbeløb er udtryk for de korrektioner, SKAT foretager. Reguleringsbeløbet er opgjort som summen af efterbetalinger tillagt tilbagebetalinger. Nettoprovenu er udtryk for forskellen mellem efterbetalinger fra virksomheden til SKAT og tilbagebetalinger fra SKAT til virksomheden.

Tabel 6. Reguleringsbeløb og nettoprovenu (kr.) i 2015, opdelt på handelsled og punktafgiftstype

	Reguleringsbeløb i kr.				Nettoprovenu i kr.			
	Chokolade- og sukker- vareafgift	Dækningsafgift/ Chokolade- og sukkervarer	Råstof- afgift/ Nødder	I alt	Chokolade- og sukker- vareafgift	Dækningsafgift/ Chokolade- og sukkervarer	Råstof- afgift/ Nødder	I alt
Private og uregistrerede	8.190	-	-	8.190	8.190	-	-	8.190
Detailhandlere – registreret som varemottager	5.898.436	712.496	215.676	6.826.608	2.622.508	712.496	178.280	3.156.724
Detailhandlere - ikke registreret som varemottager	1.590.022	1.246	7.647	1.598.915	1.590.022	1.246	7.647	1.598.915
Grossister/ Importører	53.845.653	3.762.038	2.244.926	59.852.617	53.548.795	3.756.688	136.502	57.441.985
Total	61.342.301	4.475.780	2.468.249	68.286.330	57.769.515	4.470.430	-34.131	62.205.814

Kilde: SKAT

Anm.: Af det samlede reguleringsbeløb på 68.286.330 kr. vedrører 53.803.445 kr. målrettet indsats mod indførsel af punktafgiftspligtige varer. Af det samlede nettoprovenu på 62.205.814 kr. vedrører 52.780.873 kr. målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer.

Til sammenligning er der i 2014 foretaget beløbsmæssige reguleringer på knap 43 mio. kr., mens der er opgjort et nettoprovenu på ca. 40,3 mio. kr.

SKATs kontroller viser, at de største reguleringer sker i kontroller hos grossister/importører samt hos registrerede detailhandlere. Derfor vil SKAT fastholde det øgede fokus på disse områder i 2016.

Det er dog nødvendigt fortsat at have fokus på detailhandlere, som ikke er registreret som varemottagere, da disse er aftagere af grossisternes varer. Uden kontroltryk på detailhandlerne og dermed opdagelsesrisiko kan en større andel af detailhandlerne føle sig fristet til at tage illegale varer ind i deres varesortiment.

Det bemærkes, at formålet med kontrollerne er at mindske skattegabet. Derfor er højere reguleringsbeløb ikke det eneste succeskriterium. Målet med SKATs kontroller er at skabe varige strukturændringer, og derved forbedre regelefterlevelsen. Det sker blandt andet ved at fokusere indsatsen der, hvor der er effekt.

Reguleringsbeløb og nettoprovenu opdelt efter geografisk placering

SKAT har reguleret for ca. 58 mio. kr. på Sjælland samt Lolland og Falster mod 10,7 mio. kr. i Jylland og på Fyn, *jf. tabel 7*. Størstedelen af reguleringerne er foretaget øst for Storebælt, hvor SKAT har konstateret den største illegale indførsel af punktafgiftspligtige varer. Dette skyldes, at flere store grossistvirksomheder og store registrerede detailforretninger findes på Sjælland, og at det er disse virksomhedstyper, som SKATs kontroller primært retter sig mod.

Tabel 7. Reguleringsbeløb og nettoprovenu i 2015, opdelt på geografisk placering

	Reguleringsbeløb i kr.				Nettoprovenu i kr.			
	Chokolade- og sukker- vareafgift	Dækningsafgift/ Chokolade- og sukkervarer	Råstof- afgift/ Nødder	I alt	Chokolade- og sukker- vareafgift	Dækningsafgift/ Chokolade- og sukkervarer	Råstof- afgift/ Nødder	I alt
København og Nordsjælland	31.293.101	3.561.576	1.435.244	36.289.921	31.247.283	3.561.576	-193.686	34.615.173
Øvrig Sjælland samt Lolland og Falster	21.131.992	11.110	148.726	21.291.828	20.885.906	5.760	127.952	21.019.618
Nordjylland	634.717	525.019	-	1.159.736	634.717	525.019	-	1.159.736
Midtjylland	4.271.030	180.214	845.364	5.296.608	1.746.022	180.214	-7.312	1.918.924
Syddjylland og Fyn	4.011.461	197.861	38.915	4.248.237	3.255.587	197.861	38.915	3.492.363
Total	61.342.301	4.475.780	2.468.249	68.286.330	57.769.515	4.470.430	-34.131	62.205.814

Kilde: SKAT

Anm.: Af det samlede reguleringsbeløb på 68.286.330 kr. vedrører 53.803.445 kr. målrettet indsats mod indførsel af punktafgiftspligtige varer. Af det samlede nettoprovenu på 62.205.814 kr. vedrører 52.780.873 kr. målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer.

Nulpunktsmålinger

SKAT har i 2014 og 2015 gennemført såkaldte nulpunktsmålinger for at måle nye virksomheders efterretlighed. Nulpunktsmålingerne blev gennemført ved at kontrollere, om der i 100 tilfældigt udvalgte nyregistrerede detailforretninger fandtes punktafgiftspligtige varer, der ikke var betalt afgift af.

I 2015 blev der foretaget regulering eller udstedt påbud i forbindelse med ca. 42 pct. af de gennemførte kontroller. Tallet for 2014 lå på ca. 36 pct.

Tallene viser, at kontrolindsatsen trods stigning i både antal kontroller og størrelsen af reguleringsbeløbene ikke har haft den ønskede effekt på antallet af detailforretninger, som sælger punktafgiftspligtige varer uden, at der er betalt korrekt afgift. Tallene peger desuden på, at kontrollen af illegal handel og svindel med chokolade- og sukkervarer skal fokusere på grossister, som leverer til detailforretninger og detailforhandlere, der er registreret som varemottager i 2016.