



Notat

25. august 2017
J.nr. 17-1350558

Indsats

SKATs indsats i 2016 mod illegal indførsel og handel med chokolade- og sukkervarer

Med baggrund i SAU alm. del spørgsmål 477 af 28. juni 2017 er SKAT blevet bedt om at opdatere ”Redegørelse vedrørende SKATs kontrol med afgiftspligtige chokolade- og sukkervarer”, jf. SAU alm. del – bilag 148 (samling 2015-16) med tal, bemærkninger og konklusioner for 2016 og 1. halvår 2017.

Denne redegørelse beskriver SKATs kontrol i 2016 med afgiftspligtige chokolade- og sukkervarer, som indføres og handles i Danmark uden afregning eller med forkert afregning af danske punktafgifter. Beskrivelse af SKATs kontrol i 1. halvår 2017 fremgår af særskilt notat.

Tallene i denne redegørelse er trukket i SKATs systemer den 9. august 2017. Da de sager, som danner grundlag for talmaterialet, løbende gennemgår justeringer, er tallene i denne redegørelse ikke i alle tilfælde direkte sammenlignelige med tal, som er anvendt i forbindelse med besvarelse af andre henvendelser.

Hovedkonklusioner

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

Seneste skøn for skattegabet på den samlede illegale indførsel af afgiftspligtige varer, herunder gabet vedrørende illegal indførsel af afgiftspligtig chokolade- og sukkervarer, fremgår af *Kontrolaktiviteter 2016*. Der er ikke foretaget et opdateret skøn, siden udarbejdelsen af SAU alm. del bilag 148 (Skatteudvalget 2015-2016), hvor det blev opgjort til ca. 200 mio. kr. Den andel af skattegabet, som udgøres af den illegale indførelse af afgiftspligtige chokolade- og sukkervarer blev opgjort til 40 mio. kr.

I løbet af efteråret vil skattegabet for illegal indførsel af afgiftspligtige varer blive opdateret. Skønnet udarbejdes på baggrund af den senest offentliggjort grænsehandelsrapport samt SKATs kontroller.

Denne redegørelse indeholder tal for antallet af kontroller, ansvarsvurderinger, straffesager og reguleringer. På baggrund af redegørelsen er det muligt at konkludere følgende:

Kontrol: Der er i 2016 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.

Virksomhedernes svigsmetoder er under konstant udvikling. SKAT's erfaringer fra 2016 viser, at svigsmetoderne hos specielt grossister og registrerede varemottagere er blevet så avancerede og vanskelige at afsløre og dokumentere, at kontroller mod disse typer af virksomheder bliver mere tidskrævende.

På trods af en stigning i kontroltrykket oplever SKAT, at den forholdsmæssige andel af virksomheder, der overgives til ansvarsvurdering, er stigende.

Indsatsen i 2015 og 2016 indikerer, at SKAT kan opnå en større effekt af kontrolindsatsen ved at rette den mod engroshandlere og detailhandlere registreret som varemottagere (herefter omtalt som *registrerede detailhandlere*). Derfor vil SKAT i 2017 fastholde den øgede fokus over for særligt disse virksomhedstyper.

Med en øget kontrolindsats mod grossister er det målet at reducere grossisternes leverancer til detailforretninger af chokolade- og sukkervarer uden korrekt afregning af afgift. Når opgørelse af reguleringsbeløb for hele 2017 foreligger vil der være grundlag for at vurdere, om den øgede fokus på grossister i 2015 og 2016 har resulteret i, at færre detailforretninger sælger chokolade- og sukkervarer uden korrekt afregning af afgift.

SKAT har konstant fokus på trends og svigsmønstre, så kontrolindsatsen fortsat er målrettet mod de områder og metoder, som har størst effekt.

Geografi: Handel med illegale chokolade- og sukkervarer er ikke lige udbredt over hele landet. Hovedparten af de uefterrettelige virksomheder er fortsat beliggende øst for Storebælt, hvilket bl.a. skyldes, at detailhandelsstrukturen er anderledes. SKAT har for 2016 oplevet en stigning i reguleringsbeløb hos virksomheder beliggende vest for Storebælt, hvilket indikerer, at problemet med illegal handel med chokolade- og sukkervarer er blevet en landsdækkende udfordring.

For at opnå den bedste udnyttelse af kontrolressourcerne vil hovedparten af kontrollerne også fremadrettet blive gennemført i de mest risikobetonede områder. Samtidig har SKAT konstant fokus på den geografiske udvikling på området og foretager en løbende tilpasning af den geografiske spredning af kontrolindsatsen.

Gentagende overtrædelser: SKAT oplever, at ca. hver tredje virksomhed efter modtagelse af første bøde enten ophører, flytter aktiviteterne over i et nyt selskab, eller lader et familiemedlem drive virksomheden videre. SKAT har desuden konstateret, at 57 pct. af de virksomheder, der tidligere har overtrådt chokolade- og afgiftsloven, fortsætter med at overtræde lovgivningen.

Afgiftsstigninger: SKAT kan ikke dokumentere, at den øgede illegale handel med chokolade- og sukkervarer alene skyldes tidligere års afgiftsstigninger på chokolade- og sukkervarer. Men da chokolade- og sukkervarer ikke er belagt med afgift i vores nabolande, formoder SKAT, at størrelsen af de danske afgifter er det væsentligste incitament til illegal indførsel af chokolade- og sukkervarer fra Sverige og Tyskland.

SKATs indsats i 2016

Antal gennemførte kontroller

Der blev i 2016 gennemført 794 kontroller. De fordeler sig på henholdsvis 36 private/ikke momsregistrerede, 294 registrerede detailhandlere, 196 uregistrerede detailhandlere samt 268 grossister, *jf. tabel 1*

Tabel 1. Antal kontroller i 2016 opdelt på handelsled og punktafgiftstype					
	Private og uregistrerede	Detailhandlere registreret som varemottager	Detailhandlere - ikke registreret som varemottager	Grossister/Importører	I alt
Chokolade- og sukker-afgift	35	228	175	213	651
Dækningsafgift/ Chokolade- og sukkervarer	-	31	4	27	62
Råstofafgift/ Nødder	1	35	17	28	81
Total	36	294	196	268	794

Kilde: SKAT

Anm.: Af de 794 kontroller omfatter 700 kontroller målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer. De resterende 94 kontroller er gennemført med andet hovedformål.

Til sammenligning blev der i 2015 gennemført 715 kontroller, fordelt på henholdsvis 12 private/ikke-momsregistrerede, 194 registrerede detailhandlere, 275 uregistrerede detailhandlere samt 234 grossister.

Siden maj 2015 har SKAT haft en procedure, hvorefter virksomheder, som har fået en skærpet ordensbøde for overtrædelse af chokoladeafgiftsloven, genbesøges efter tre uger. I 2016 har SKAT konstateret, at det ikke har været muligt at gennemføre genbesøg i 33 pct. af disse virksomheder. Det skyldes primært, at de enten er ophørt, flytter aktiviteterne over i et nyt selskab eller lader et familiemedlem drive virksomheden videre efter modtagelse af første bøde. SKATs genbesøg i de forsættende virksomheder har vist, at 57 pct. fortsætter med at overtræde lovgivningen i en sådan grad, at de overgives til fornyet ansvarsvurdering.

Antal kontroller opdelt efter geografisk placering

De gennemførte kontroller er ikke ligelig fordelt over hele landet, da kontrollerfaringer fra 2015 og tidligere år har vist, at problemet med illegale chokolade- og sukkervarer ikke er lige udbredt over hele landet.

Erfaringer fra 2015 viser, at hovedparten af de uefterrettelige virksomheder er beliggende øst for Storebælt. For at opnå den bedste udnyttelse af kontrolressourcerne er hovedparten af kontrollerne i 2016 derfor gennemført i de mest risikobetonede områder.

Der er således gennemført 345 kontroller af chokolade- og sukkervareafgift i København og Nordsjælland mod 52 i Nordjylland, hvor SKAT's erfaringer fra 2015 viser, at omfanget af illegal handel med chokolade og sukkervarer er mindre, *jf. tabel 2*.

Tabel 2. Antal kontroller i 2016 opdelt på geografisk placering

	Chokolade- og sukkervareafgift	Dækningsafgift/ Chokolade- og sukkervarer	Råstofafgift/ Nødder	I alt
København og Nordsjælland	345	9	24	378
Øvrige Sjælland samt Lolland og Falster	159	15	14	188
Nordjylland	52	13	7	72
Midtjylland	50	5	15	70
Syddjylland & Fyn	45	20	21	86
Total	651	62	81	794

Kilde: SKAT

Anm.: Af de 794 kontroller omfatter 700 kontroller målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer. De resterende 94 kontroller er gennemført med andet hovedformål.

På baggrund af reguleringsbeløbene for 2016 (*jf. tabel 7*) og tilbagemeldinger fra SKAT's kontrolmedarbejdere er det SKAT's vurdering, at snyd med bland selv slik fortsat er mest udbredt øst for Storebælt.

Reguleringsbeløbene for 2016 (*jf. tabel 7*) viser også, at reguleringer vest for Storebælt er stigende. På baggrund af tallene og tilbagemeldinger fra SKAT's kontrolmedarbejdere er det SKAT's vurdering, at snyd med bland selv slik er et stigende problem vest for Storebælt. Denne vurdering er indgået i SKAT's geografiske planlægning af kontroller for 2017.

Antal kontroller sendt til ansvarsvurdering

I nogle tilfælde er der tale om simple fejl. Andre gange er der tale om grov uagtsomhed eller bevidst skatteunddragelse. For at foretage denne vurdering kan SKAT sende en afsluttet kontrolsag til ansvarsvurdering.

De fleste kontrolsager, der sendes til ansvarsvurdering, er kontroller af chokolade- og sukkerafgift. Således blev 309 kontroller vedrørende chokolade- og sukkervareafgiften sendt til ansvarsvurdering i 2016, *jf. tabel 3*.

Til sammenligning blev der sendt 197 kontroller vedrørende chokolade- og sukkervareafgifter til ansvarsvurdering i 2015.

Stigningen i sager oversendt til ansvarsvurdering skyldes at SKAT's kontrolmedarbejdere har vurderet, at et stigende antal af efterbetalingsagerne skyldes enten grov uagtsomhed eller fortsat.

Tabel 3. Antal kontroller der er oversendt til ansvarsvurdering i 2016

	<i>Chokolade- og suk- kervareafgift</i>	<i>Dækningsafgift/ Cho- kolade- og sukkerva- rer</i>	<i>Råstofafgift/ Nød- der</i>	I alt
Private og uregiste- rede	19	-	1	20
Detailhandlere – regi- streret som varemødta- ger	103	-	8	111
Detailhandlere - ikke re- gistreret som varemød- tager	92	2	7	101
Grossister/ Importører	95	8	7	110
Total	309	10	23	342

Kilde: SKAT

Anm.: De i tabellen anførte 342 kontroller vedrører i alt 233 sager. Af disse sager vedrører 220 målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer.

Anm.: Tallene omfatter kontroller hvor den endelige afslutning af kontrollen er sket i 2016. 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.

Antal straffesager og samlet bødestørrelse

SKAT har i 2016 påbegyndt 99 straffesager, hvor afgiftskontrollen er påbegyndt og afsluttet i 2016. 25 sager var afsluttet, og 74 var igangværende den 31. december 2016.

Af disse 99 sager udgør 68 sager såkaldte ”skærpede ordensbødesager”, og 31 sager vedrører unddragelse af punktafgift.

Skærpede ordensbødesager omfatter sager, hvor formelle regler i chokoladeafgiftsloven er overtrådt. Skærpede ordensbøder kan udstedes, uden at unddragelsen er opgjort.

Unddragelsessager er sager, hvor betingelserne er til stede for enten at udstede en bøde beregnet på grundlag af unddragelsens størrelse, eller idømme frihedsstraf og tillægsbøde ved domstolene.

Af de 68 sager vedrørende skærpede ordensbøder er 20 afsluttet i 2016, heraf er 19 afsluttet med bøde, og i én sag er der givet en henstilling. Der er udstedt skærpede ordensbøder med et samlet bødebeløb på 132.500 kr.

Af de 68 sager vedrører 44 sager førstegangsforsøelser, 17 vedrører andengangsforsøelser, fire vedrører tredjegangsforsøelser og tre vedrører fjerdegangsforsøelser, *jf. tabel 4.*

Tabel 4. Oversigt over skærpede ordensbøder på chokoladeafgift 2016

	Samlet antal sager	Forseelsesgang				Afgiftstype			Beløb I alt (kr.)
		1. gang	2. gang	3. gang	4. gang	Slik	Dækning	Råstof	
Afsluttede 31.12.16	20	13	6	1	-	19	-	1	132.500
Igangværende 31.12.16*	48	31	11	3	3**	44	2	6	
Total	68	44	17	4	3**	63	2	7	132.500

Kilde: SKAT

* Nogle sager indeholder flere af giftstyper, hvorfor summen af igangværende sager er mindre end optællingen af de enkelte af giftstyper.

** Niveau for bødepraksis vedrørende fjerdegangsforseelser fastlægges af domstolene og godkendes af Rigsadvokaten.

Fem af de 31 sager om unddragelse af punktafgift er afsluttet, heraf er én afsluttet med bøde, én med henstilling, og tre er henlagt. 26 var igangværende 31. december 2016, jf. tabel 5.

Tabel 5. Unddragelse af chokoladeafgift 2016

Sagsstatus	Samlet antal sager	Afgiftstype		
		Råstof	Dækning	Slik
Afsluttede 31.12.16*	5	1	1	4
Igangværende 31.12.16*	26	5	1	22
Total	31	6	2	26

Kilde: SKAT

* Nogle sager indeholder flere af giftstyper, hvorfor summen af igangværende sager er mindre end optællingen af de enkelte af giftstyper.

De opgjorte tal angiver kun sammenhængen mellem kontroller og ansvarsvurderinger, der påbegyndes og afsluttes i samme indkomstår. Tallene viser derfor ikke det samlede antal afsluttede straffesager på området. Det skyldes, at straffesagen først starter efter kontrolsagens afslutning. De forhold, der i et år blev konstateret i forbindelse med SKATs kontrol, vil først senere føre til fastsættelse af en sanktion. Tidspunkterne for kontrollens afslutning og den senere strafferetslige vurdering er derfor forskudt. Dette vil særligt være tilfældet i de sager, der skal overgives til Poli- og anklagemyndigheden med henblik på, at straffesagerne indbringes for domstolene.

SKAT har i alt afsluttet 101 straffesager indenfor området i 2016. Heraf er 65 skærpede ordensbøder, og 36 vedrører unddragelse af punktafgift. Flertallet af ordensbødesager vedrører kontroller foretaget i 2015 og 2016. SKAT har i 2016 udstedt skærpede ordensbøder for et samlet bødebeløb på 460.000 kr. Unddragelsesbøder, herunder tillægsbøder i forbindelse med frihedsstraffe, udgør i alt 6.811.950 kr.

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 2016 sket en beløbsmæssig regulering på knap 92,2 mio. kr., mens der har været et nettoprovenu på ca. 67,7 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 og tilbagebetalinger.

Tabel 6. Reguleringsbeløb og nettoprovenu (kr.) i 2016 opdelt på handelsled og punktafgiftstype

	Reguleringsbeløb i kr.				Nettoprovenu i kr.			
	Chokolade- og sukker- vareafgift	Dækningsaf- gift/ Choko- lade- og suk- kervarer	Råstof- afgift/ Nødder	I alt	Chokolade- og sukker- vareafgift	Dæknings- afgift/ Cho- kolade- og sukkervarer	Råstof- afgift/ Nødder	I alt
Private og uregi- strerede	792.749	-	7.493	800.242	792.749	-	7.493	800.242
Detailhandlere – registreret som varemottager	23.789.321	8.447.943	844.601	33.081.865	4.215.817	7.759.689	-749.045	11.226.461
Detailhandlere - ikke registreret som varemottager	4.760.391	7.492	722.532	5.490.415	4.760.391	7.492	722.532	5.490.415
Grossister/ Im- portører	41.375.847	10.416.260	1.062.701	52.854.808	40.404.459	10.415.218	-616.165	50.203.512
Total	70.718.308	18.871.695	2.637.327	92.227.330	50.173.416	18.182.399	-635.185	67.720.630

Kilde: SKAT

Anm.: Af det samlede reguleringsbeløb på 92.227.330 kr. vedrører 67.546.957 kr. målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer. Af det samlede nettoprovenu på 67.720.630 kr. vedrører 44.977.301 kr. målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer.

Til sammenligning er der i 2015 foretaget beløbsmæssige reguleringer på 68,3 kr., mens der er opgjort et nettoprovenu på ca. 62,2 mio. kr.

SKATs kontroller viser, at de største reguleringer sker i kontroller hos grossister/importører samt hos registrerede detailhandlere.

Den store forskel mellem reguleringsbeløb og nettoprovenu hos detailhandlere registreret som varemottagere skyldes et stort tilbagebetalingsbeløb til en stor landsdækkende detailhandelskæde.

SKAT har oplevet en tendens til, at store detailhandlere lader sig registrere som varemottagere. Det betyder, at disse forretninger i en vis grad fravælger grossister og i stedet selv indfører en væsentlig del af forretningens varer.

SKAT fastholder den øgede fokus på grossister og registrerede varemottager i 2017.

Det er dog nødvendigt fortsat at have fokus på detailhandlere, som ikke er registreret som varemottager, 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. 63 mio. kr. øst for Storebælt mod 28,9 mio. kr. vest for Storebælt, jf. tabel 7. Størstedelen af reguleringerne er foretaget øst for Storebælt, hvor SKAT har konstateret den største illegale indførsel af punktafgiftspligtige varer. Det 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 (kr.) i 2016 opdelt på geografisk placering								
	Reguleringsbeløb i kr.				Nettoprovenu i kr.			
	Chokolade- og sukkevareafgift	Dækningsafgift/ Chokolade- og sukkervarer	Råstofafgift/ Nødder	I alt	Chokolade- og sukkervareafgift	Dækningsafgift/ Chokolade- og sukkervarer	Råstofafgift/ Nødder	I alt
København og Nordsjælland	45.634.903	1.587.981	1.663.361	48.886.245	25.805.817	1.065.905	163.303	27.035.025
Øvrige Sjælland samt Lolland og Falster	11.046.168	3.335.933	34.897	14.416.998	10.346.344	3.331.533	-7.171	13.670.706
Nordjylland	2.825.556	2.286.703	11.040	5.123.299	2.809.574	2.125.909	-11.040	4.924.443
Midtjylland	7.987.778	449.251	47.373	8.484.402	7.987.778	449.251	47.373	8.484.402
Syddjylland & Fyn	3.223.903	11.211.827	880.656	15.316.386	3.223.903	11.209.801	-827.650	13.606.054
Total	70.718.308	18.871.695	2.637.327	92.227.330	50.173.416	18.182.399	-635.185	67.720.630

Kilde: SKAT

Anm.: Af det samlede reguleringsbeløb på 92.227.330 kr. vedrører 67.546.957 kr. målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer. Af det samlede nettoprovenu på 67.720.630 kr. vedrører 44.977.301 kr. målrettet indsats mod illegal indførsel af punktafgiftspligtige varer.

Den store forskel mellem reguleringsbeløb og nettoprovenu hos virksomheder i København og Nordsjælland skyldes den før omtalte tilbagebetaling i én enkelt sag.

Til sammenligning er der i 2015 reguleret for ca. 57,6 mio. kr. øst for Storebælt mod ca. 10,7 mio. kr. vest for Storebælt.

Den største stigning i reguleringer og nettoprovenu er sket i Jylland og på Fyn. På baggrund af stigningerne og tilbagemeldinger fra SKATs kontrolmedarbejdere er det SKATs

vurdering, at illegal handel med chokolade- og sukkervarer har udviklet sig til at være en landsdækkende udfordring.

Nulpunktsmålinger

SKAT gennemførte i 2014 og 2015 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.

Nulpunktsmålingen gennemføres i forhold til samtlige punktafgiftspligtige varer, som findes i de kontrollerede virksomheder, og ikke kun i forhold til varer omfattet af chokoladeafgiftsloven.

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 viste, 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.

Der er ikke gennemført en nulpunktsmåling i 2016. Næste nulpunktsmåling gennemføres i 2017.