



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

November 2018

– 4/2018

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Refusion af registrerings- afgift ved eksport af brugte køretøjer

4/2018

Beretning om

refusion af registrerings- afgift ved eksport af brugte køretøjer

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 2018

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning 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 marts 2019.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-586-2
ISBN pdf 978-87-7434-587-9

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om refusion af registreringsafgift ved eksport af brugte køretøjer

Siden 2002 har det i medfør af registreringsloven været muligt for virksomheder og privatpersoner at få udbetalt restværdien af registreringsafgiften af et køretøj, der eksporteres til udlandet. Det blev i 2002 estimeret, at der samlet set ville blive udbetalt eksportgodtgørelse for ca. 35 mio. kr., men SKAT har siden 2013 udbetalteksportgodtgørelse for mere end 1 mia. kr. om året.

Fra 2008 har virksomheder, der er registreret for registreringsafgift, haft selvanmelderret. Dette indebærer, at de selv har kunnet fastsætte værdien af køretøjer, der eksporteres, og anmode SKAT om eksportgodtgørelse på baggrund heraf. Efter idriftsættelsen af Det Digitale Motor Register (DMR) i 2012 giver selvanmelderretten adgang til, at virksomheder selv kan angive beløb til godtgørelse direkte i DMR. Selvanmelderne har siden 2013 stået for gennemsnitligt 63 % af værdifastsættelserne, og selvanmelderne har i perioden modtaget ca. 70 % af den udbetalte eksportgodtgørelse.

Skatteministeriet har haft kendskab til misbrug af ordningen siden 2008, og dette er underbygget med flere interne rapporter siden 2015. Der er udbetalt eksportgodtgørelse til køretøjer, der ikke er berettiget hertil, og køretøjer er blevet værdisat for højt af selvanmeldere, ligesom SKATs complianceundersøgelse på området viser, at der er sket uberettigede udbetalinger i meget betydeligt omfang.

Statsrevisorerne finder, at Skatteministeriets forvaltning af og kontrol med refusion af registreringsafgift ved eksport af brugte køretøjer er meget utilfredsstillende.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at SKATs kontrolindsats på området ikke har været tilrettelagt på en måde, der afspejler SKATs viden om misbrug.

Statsrevisorerne

14. november 2018

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager

Statsrevisorerne bemærker:

- at SKAT ikke har tilrettelagt kontrollerne af ordningen, så det sikres, at selvanmelderne oplever en kontinuerlig risiko for at blive opdaget og sanktioneret, hvis de misbruger ordningen
- at SKAT stort set ikke har benyttet sig af lovhjælmen til at nægte at registrere en virksomhed som selvanmelder eller bringe registrering til ophør ved mistanke om misbrug
- at SKAT reelt ikke har sanktioneret selvanmeldere, der misbruger ordningen, fx ved at udstede bøder.

Statsrevisorerne konstaterer, at siden ordningen med selvanmeldere blev automatiseret med oprettelsen af DMR medio 2012, er antallet af selvanmeldere steget.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	5
2. Skatteministeriets forvaltning af udbetaling af eksportgodtgørelse	8
2.1. SKATs overvågning af udviklingen på området	8
2.2. SKATs tilrettelæggelse af kontrol med selvanmeldere	16
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	24
Bilag 2. Ordliste.....	26

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:

Thor Möger Pedersen: oktober 2011 - oktober 2012

Holger K. Nielsen: oktober 2012 - december 2013

Jonas Dahl: december 2013 - januar 2014

Morten Østergaard: februar 2014 - september 2014

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 Skatteministeriets forvaltning af refusion af registreringsafgift ved eksport af brugte køretøjer.

Siden januar 2002 har det i medfør af registreringsafgiftsloven været muligt for virksomheder og privatpersoner at få udbetalt restværdien af registreringsafgiften af et køretøj, der eksporteres til udlandet (eksportgodtgørelse). Ordningen blev indført for at undgå dobbeltbeskatning af virksomheder, der handler med brugte biler på EU's indre marked, og af borgere, der ønsker at flytte til udlandet. SKAT udbetaler ca. 1 mia. kr. årligt i eksportgodtgørelse.

2. Fra april 2008 har virksomheder, der er registreret for registreringsafgift og dermed har såkaldt selvanmelderret, selv kunnet fastsætte værdien af køretøjer, der eksporteres, og anmode SKAT om eksportgodtgørelse på baggrund heraf. Efter idriftsættelsen af Det Digitale Motor Register (DMR) i juni 2012 giver selvanmelderretten adgang til, at virksomheder selv kan angive beløb til godtgørelse direkte i DMR.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af udbetaling af eksportgodtgørelse til selvanmeldere. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i april 2018.

Registreringsafgift

Registreringsafgift er en punktafgift, der betales, når et nyt køretøj indregistreres og tages i brug første gang, eller når et brugt køretøj tages i brug efter at være blevet importeret til Danmark eller have været afmeldt motorregistret.

Selvanmelderret

Virksomheder kan registreres for registreringsafgift, hvis de opfylder en række betingelser. Når en virksomhed er registreret for registreringsafgift, har virksomheden opnået ret til at være selvanmelder, hvormed virksomheden får mulighed for at angive registreringsafgift og anmode om eksportgodtgørelse elektronisk via DMR.



Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriets forvaltning af og kontrol med udbetalingen af eksportgodtgørelse til selvanmeldere er utilfredsstillende.

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet har haft kendskab til muligt misbrug af ordningen siden en lovændring i 2008, og at dette er underbygget med flere interne rapporter siden 2015. Derudover viser resultaterne fra SKATs complianceundersøgelse på området, at der er sket uberettigede udbetalinger i meget betydeligt omfang. Skatteministeriet har endnu ikke opgjort, hvor stor en del af de uberettigede udbetalinger der skyldes svindel. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet arbejder videre med yderligere analyser, der bl.a. skal afdække, om der er tale om systematisk svig eller om enkelte virksomheder, der forsøger at misbruge ordningen. SKATs Antisvindelenhed konkluderer dog allerede i starten af 2017, at der er stor risiko for svindel med eksportgodtgørelse.

SKAT har øget omfanget af nogle af kontrollerne på området siden 2016. Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at det kun er et fåtal af de identificerede problemer, der reelt er løst. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at SKATs kontrolindsats i undersøgelsesperioden ikke har været tilrettelagt på en måde, der afspejler SKATs viden om misbrug af ordningen.

Der blev i 2008 indført obligatorisk toldsyn for alle køretøjer over 10 år, der anmodes om eksportgodtgørelse for. Det obligatoriske toldsyn skulle ifølge Skatteministeriet imødegå, at en stikprøvekontrol ved et enkelt skattecenter havde vist, at 15-20 % af køretøjer, der var søgt eksportgodtgørelse for, ikke opfyldte kravene til udbetaling af eksportgodtgørelse, fordi de ikke var i registreringsklar stand. Undersøgelsen viser imidlertid, at der stadig er problemer med, at der anmodes om eksportgodtgørelse for køretøjer, der ikke er i registreringsklar stand. Det fremgik dels af 2 rapporter fra ministeriets koncern i 2015 og i 2017, ligesom det også er et af resultaterne i complianceundersøgelsen. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at ministeriet ikke tidligere har gjort en større indsats for at løse problemet.

SKAT har gennemført pristjek af 5 % af selvanmeldernes værdifastsættelser siden 2014 og har øget omfanget til 10 % siden 2016. SKAT har dog generelt gennemført sit pristjek af køretøjerne uafhængigt af synsvirksomhedernes besigtigelse af samme køretøjer, og SKAT har dermed ikke inddraget synsvirksomhedernes vurdering af køretøjernes handelsmæssige stand i vurderingen af, om køretøjerne er værdifastsat korrekt. Dette til trods for at det ifølge registreringsafgiftsloven er et af formålene med toldsynet.

Det er videre Rigsrevisionens vurdering, at SKAT ikke har tilrettelagt kontrollerne, så det sikres, at selvanmelderne oplever en reel og kontinuerlig risiko for at blive opdaget og sanktioneret, hvis de misbruger ordningen. Det skyldes bl.a., at SKAT har varslet perioderne for toldsyn på forhånd. Selvanmelderne har dermed vidst, hvornår kontrollerne ville forekomme, og i mindre grad anmodet om eksportgodtgørelse i de perioder, hvor der er varslet obligatorisk toldsyn. Derudover er der stor forskel på, hvor mange pristjek der er blevet gennemført fra måned til måned, idet der nogle måneder ikke er gennemført pristjek overhovedet, mens der andre måneder er gennemført 859 pristjek - uafhængigt af antallet af indkomne anmodninger.

SKAT har stort set ikke benyttet sig af lovhjemlen til at nægte at registrere en virksomhed som selvanmelder eller bringe en registrering til ophør, hvis virksomheden eller dens ejer har udvist en adfærd, der gør det nærliggende at antage, at virksomheden vil misbruge ordningen. SKAT har heller ikke benyttet muligheden for at udstede bøder til virksomheder, der forsætligt eller groft uagtsomt afgiver urigtige eller vildledende oplysninger. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at der ingen reel sanktion er over for selvanmeldere, der misbruger ordningen. Skatteministeriet anerkender, at kontrol af og sanktioner over for selvanmeldere, som udviser en problematisk adfærd, har været utilstrækkelig.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet tager Rigsrevisionens kritik til efterretning, og ministeriet har i efteråret 2018 igangsat en række initiativer, der kan bidrage til at dæmme op for problemerne på området. Rigsrevisionen finder dette nødvendigt. Ministeriet har bl.a. stillet et lovforslag, der gør det nemmere for Motorstyrelsen at afvise at registrere en virksomhed som selvanmelder på baggrund af selvanmelderens tidligere handlinger. Ministeriet oplyser også, at Motorstyrelsen vil arbejde videre med flere initiativer i forbindelse med, at styrelsen udarbejder et nyt vejlednings- og kontrolkoncept.

1.2. Baggrund

4. Virksomheder og privatpersoner, der eksporterer køretøjer, herunder person- og varebiler, motorcykler mv., kan få refunderet den resterende registreringsafgift på køretøjet fratrukket 15 % (dog mindst 8.500 kr. for personbiler mv. og mindst 4.500 kr. for motorcykler, varebiler mv.).

Den resterende registreringsafgift beregnes med udgangspunkt i den oprindeligt betalte registreringsafgift på køretøjet, som nedjusteres svarende til værdiforringelsen i køretøjets levetid. Værdiforringelsen beregnes ved at sammenholde køretøjets oprindelige nypris i Danmark med markedsprisen på tidspunktet for eksport, jf. boks 1.

Boks 1

Forenklet eksempel på beregning af eksportgodtgørelse

En personbil har en afgiftspligtig værdi på 150.000 kr., og der er betalt 127.500 kr. i registreringsafgiften på bilen (85 % af værdien).

8 år senere eksporteres bilen, og markedsværdien opgøres til 75.000 kr. Bilens værdi er altså reduceret med 50 %.

Dermed beregnes den resterende registreringsafgift til 50 % af de 127.500 kr., svarende til 63.750 kr.

Eksportgodtgørelsen udgør 63.750 kr. ÷ eksportfradrag på 15 %, i alt 54.188 kr.

Note: Værdi af ekstraudstyr og tillæg for fx sikkerhedsudstyr og miljømæssige aspekter indgår normalt også i værdifastsættelsen. Det er udeladt af eksemplet for at holde det enkelt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Den juridiske vejledning 2018, version 2.

5. Ikke-registrerede virksomheder og private har siden 2002 skullet anmode SKAT om at værdifastsætte køretøjer til eksport, mens selvanmeldere fra 2008 har haft mulighed for selv at foretage værdifastsættelsen. Reglerne for værdifastsættelse af brugte køretøjer, der eksporteres og dermed kan være berettiget til eksportgodtgørelse, følger af registreringsafgiftsloven. Fortolkningen af loven og den deraf følgende praksis for værdifastsættelse fremgår af Den juridiske vejledning.

Den juridiske vejledning

Den juridiske vejledning er en gennemgang af gældende ret og regler på SKATs område. Vejledningen har status af cirkulære og giver udtryk for SKATs fortolkning af reglerne og den deraf følgende praksis.

Vejledningen er tilgængelig elektronisk og opdateres årligt i januar og juli. Vejledningen har eksisteret siden 2011.

Værdien af et brugt køretøj fastsættes med udgangspunkt i sammenlignelige køretøjer, der er til salg, og kan i praksis fastsættes på 3 måder. Hvis køretøjet er blandt de mest almindelige, kan værdien fastsættes ud fra en liste med priser for de ca. 150 mest almindelige køretøjer. Listen, som SKAT udarbejder i samarbejde med brancheorganisationer, opdateres hvert kvartal. Det er også muligt at beregne værdien ud fra et gennemsnit af priser på sammenlignelige køretøjer, der findes ved opslag på hjemmesider med bilannoncer efter en nærmere fastsat fremgangsmåde i Den juridiske vejledning. Endelig kan værdien fastsættes ved hjælp af en nedskrivningsskala, der er udarbejdet af SKAT. Selvanmelderne kan frit vælge, hvilken tilgang til værdifastsættelsen de bruger, og der er ikke funktioner i DMR, fx automatisk indsættelse af priser fra niveaulister, der gør det nemmere at bruge én metode frem for en anden. Boks 2 viser proceduren for anmodning om eksportgodtgørelse for selvanmeldere.

Boks 2

Procedure for anmodning om eksportgodtgørelse for selvanmeldere, pr. marts 2017

Selvanmeldere skal anmode om eksportgodtgørelse for et køretøj mindst 14 dage, inden køretøjet føres ud af Danmark. Ved anmodningen udfylder selvanmelderen oplysninger om den aktuelle handelspris samt bilens nypris efter reglerne i Den juridiske vejledning. Hvis køretøjet er registreret første gang efter DMR's ibrugtagning den 6. juni 2012, indeholder DMR oplysninger om nypris, som dermed ikke indtastes.

Når handelspris og eventuel nypris er indtastet, beregner DMR eksportgodtgørelsen automatisk, og den tilføjes selvanmelderens månedsangivelse. Månedsangivelsen læses den 15. i hver måned, og selvanmelderens eventuelle tilgodehavende udbetales.

Selvanmeldere skal i udgangspunktet ikke fremlægge dokumentation relateret til anmodningen, men er forpligtet til at opbevare dokumentation for udførsel, fastsættelse af handelspris (hvis den ikke følger SKATs niveaulister) og for eventuelle toldsyn i 5 år og skal sende det til SKAT, hvis SKAT beder om det.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Månedsangivelsen

Månedsangivelsen indeholder oplysninger om en selvanmelders transaktioner vedrørende registreringsafgift, fx ved indregistrering af køretøjer, såvel som udbetaling af eksportgodtgørelse.

Hvis selvanmelderen én måned både skal betale registreringsafgift og modtage eksportgodtgørelse, modregnes eksportgodtgørelsen i beløbet, der skal betales.

6. Siden ordningen med selvanmeldere blev automatiseret med oprettelsen af DMR medio 2012, er antallet af selvanmeldere steget. Tabel 1 viser udviklingen i antal selvanmeldere og antal værdifastsættelser.

Tabel 1**Antal selvanmeldere, der har benyttet sig af eksportgodtgørelsesordningen, samt antal værdifastsættelser af køretøjer i perioden 2013 - 1. halvår 2018**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 1. halvår
Antal selvanmeldere, der har anmodet om eksportgodtgørelse	171	201	230	260	249	166 ¹⁾
Antal værdifastsættelser med henblik på eksport i alt	32.490	32.739	39.565	41.100	36.927	17.545
Antal værdifastsættelser, der er foretaget af selvanmeldere med henblik på eksport	19.033	20.223	25.869	25.094	24.097	11.649
Andel af værdifastsættelser, der er foretaget af selvanmeldere	59 %	62 %	65 %	61 %	65 %	66 %

¹⁾ Opgjort pr. 1. juli 2018.

Note: Antal selvanmeldere i alt er opgjort den 1. januar hvert år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Motorstyrelsen.

Som det fremgår af tabel 1, er antallet af selvanmeldere, der anmoder om eksportgodtgørelse, steget i perioden. Stigningen er i tråd med SKATs strategi om, at flest muligt skal betjene sig selv elektronisk. Formålet er bl.a. at lette de administrative byrder for borgere og erhvervsliv og at udnytte SKATs resurser mest effektivt. I 2013 blev der foretaget 32.490 værdifastsættelser. Omfanget steg frem mod 2016, hvor der blev værdifastsat 41.100 køretøjer med henblik på eksport. Derefter faldt omfanget i 2017 til 36.927 værdifastsættelser. Selvanmeldere har siden 2013 stået for i gennemsnit 63 % af værdifastsættelserne, mens SKAT har værdifastsat de resterende køretøjer på anmodning fra privatpersoner og virksomheder.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

7. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af refusion af registreringsafgift ved eksport af køretøjer.

Med tilfredsstillende forvaltning mener vi, at Skatteministeriet sikrer, at SKAT fører en tilstrækkelig kontrol med, at udbetalinger af eksportgodtgørelse sker i henhold til reglerne på området, og at ministeriet sikrer, at der rettidigt iværksættes handlinger, der kan dæmme op for problemer på området.

I vores undersøgelse af SKATs kontrol af selvanmeldernes værdifastsættelser (pristjek) og af SKATs kontrol i form af krav om toldsyn af køretøjer lægger vi til grund, at SKAT tilpasser kontrolindsatsen til de risici, som SKAT identificerer i deres forvaltning af området, og at kontrollen er udformet, så der er en reel opdagelsesrisiko for selvanmeldere, der ikke følger reglerne. Derudover lægger vi til grund, at SKAT sikrer, at der i overensstemmelse med registreringsafgiftsloven foretages toldsyn af alle køretøjer over 10 år samt af 1/3 af køretøjerne under 10 år. Sidstnævnte følger af bemærkningerne til samme lov. Toldsynet skal foretages af synsvirksomheder, som Færdselsstyrelsen fører tilsyn med, og skal omfatte en vurdering af, om køretøjet er i køreklar stand, samt synsvirksomhedens vurdering af, hvilken handelsmæssig stand køretøjet er i.

Endelig lægger vi til grund, at SKAT udnytter mulighederne i registreringsafgiftsloven for at sanktionere de selvanmeldere, der gentagne gange ikke overholder reglerne på området.

Metode

8. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af materiale fra Skatteministeriet. Materialet omfatter dokumenter vedrørende gennemførte og igangværende indsatsprojekter i SKAT, mødereferater, ledelsesinformation, korrespondance mellem forskellige enheder i SKAT, procesbeskrivelser samt interne og eksterne vejledninger om eksportgodtgørelse og selvanmelderordningen. Vi har også gennemgået rapporter og analyser om regelefterlevelsen og kontrolindsatsen vedrørende eksportgodtgørelse, der er gennemført af forskellige enheder i ministeriets koncern. Derudover har vi gennemgået relevant lovgivning om registreringsafgift og eksportgodtgørelse samt Den juridiske vejledning.

Endelig har vi anvendt data fra SKAT til at opgøre de samlede udbetalinger af eksportgodtgørelse samt omfanget af gennemførte værdifastsættelser og toldsyn for perioden 2013 - medio 2018.

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

Afgrænsning

10. Undersøgelsen omhandler perioden fra 1. januar 2008 til 30. juni 2018. Udviklingen på området i perioden 2008-2012 tjener som baggrund, idet udviklingen, siden ordningen med selvanmeldere blev indført i april 2008, er relevant i forhold til at afdække Skatteministeriets kendskab til risici forbundet med ordningen. Vi afdækker også udviklingen på området fra juni 2012, hvor DMR tages i brug, og hvor den øgede automatisering som følge af selvanmelderes selvbetjening i systemet øger risiciene på området. Hovedvægten ligger dog på SKATs indsats fra efteråret 2015 og frem, hvor problemerne på området får større ledelsesmæssig bevågenhed.

Undersøgelsen vedrører primært SKATs indsats over for selvanmelderne. Det skyldes, at den manglende regelefterlevelse ved udbetaling af eksportgodtgørelse hovedsageligt er et problem blandt selvanmelderne, idet SKAT foretager værdifastsættelser for de øvrige brugere af ordningen. Det betyder, at vi ikke undersøger SKATs forvaltning af udbetaling af eksportgodtgørelse for privatpersoner og ikke-registrerede virksomheder.

Indsatsprojekter

Indsatsprojekter er de aktiviteter, som SKAT iværksætter for at undersøge skatteydernes regelefterlevelse på et område. SKATs indsatsaktiviteter er som hovedregel organiseret i projekter, hvor regelefterlevelsen og omfanget af konstaterede fejl mv. undersøges med henblik på at opnå viden, der kan bidrage til at øge regelefterlevelsen.

11. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med etableringen af den nye Motorstyrelse foretager en omorganisering og udarbejder et nyt vejlednings- og kontrolkoncept, som vil have fokus på at sammentænke forskellige dele af kontrollen og vejledningen på bl.a. eksportområdet. I den forbindelse vil styrelsen overveje, hvordan den bedst adresserer problemerne vedrørende eksportgodtgørelse. Styrelsens arbejde hermed foregår primært i perioden efter 1. juli 2018 og er derfor ikke omfattet af undersøgelsen.

Vi refererer i undersøgelsen til SKATs organisering før etableringen af de 7 nye styrelser pr. 1. juli 2018. Vi skriver derfor som udgangspunkt SKAT, når vi refererer til forskellige enheder under SKAT. Vi refererer dog til specifikke enheder, der er relevante at fremhæve eksplicit, fx Erhvervsregistreringen, der har ansvaret for den indledende kontrol og registrering af virksomheder som selvanmeldere, og Antisvindelenheden, der analyserer trends og risikobilleder i forhold til skattesvindel.

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

2. Skatteministeriets forvaltning af udbetaling af eksportgodtgørelse

2.1. SKATs overvågning af udviklingen på området

13. Vi har undersøgt, hvilken viden SKAT har haft om udviklingen i udbetaling af eksportgodtgørelse til selvanmeldere samt om uregelmæssigheder på området, siden selvanmelderordningen blev indført, og hvordan SKAT har reageret på denne viden.

SKATs viden om problemer med eksportgodtgørelse

14. Det fremgår af forarbejderne til den lovændring i april 2008, der bl.a. førte til indførelsen af krav om obligatorisk toldsyn for køretøjer over 10 år, at SKAT allerede på dette tidspunkt havde viden om, at der var problemer med udbetaling af eksportgodtgørelse. Forslaget til lovændringen kom som følge af, at det var konstateret, at der blev anmodet om eksportgodtgørelse for køretøjer, selv om de ikke var i registreringsklar stand, og at der var eksempler på, at køretøjer blev værdifastsat for højt.

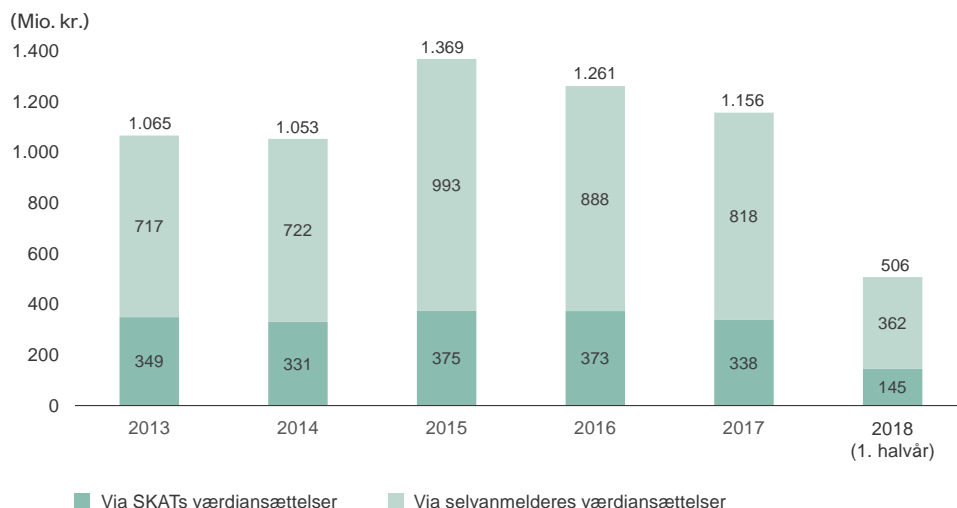
15. Da muligheden for at få udbetalt eksportgodtgørelse blev indført i 2002, blev det estimeret, at der samlet set ville blive udbetalt eksportgodtgørelse for ca. 35 mio. kr. I 2007, året inden det blev muligt for selvanmeldere selv at fastsætte værdien på køretøjer, der eksporteres, blev der udbetalt eksportgodtgørelse for 1.296 mio. kr. Frem til indførelsen af DMR medio 2012 har SKAT i gennemsnit udbetalt ca. 1 mia. kr. i eksportgodtgørelse årligt.

Registreringsklar stand

Det er en forudsætning for at få udbetalt eksportgodtgørelse, at køretøjet, der søges om godtgørelse for, er i registreringsklar stand. Dvs. at køretøjet kan bestå et toldsyn, hvilket indebærer, at køretøjet opfylder en række sikkerhedsmæssige og miljømæssige krav fastsat af Færdselsstyrelsen, fx krav vedrørende bremses, styretøj og udledning af røg og kullite.

Figur 1 viser udviklingen i udbetaling af eksportgodtgørelse i perioden 2013 - 1. halvår 2018 fordelt på, om køretøjet er værdifastsat af selvanmeldere eller af SKAT.

Figur 1
Udbetaling af eksportgodtgørelse i perioden 2013 - 1. halvår 2018 fordelt på SKAT og selvanmeldere



Note: Som følge af afrunding summerer de enkelte tal ikke altid til de angivne totaler.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Motorstyrelsen.

Det fremgår af figur 1, at der i 2013 blev udbetalt 1.065 mio. kr. i eksportgodtgørelse. I 2015 steg udbetalingerne til 1.369 mio. kr., hvorefter de faldt frem mod 2017, hvor der blev udbetalt 1.156 mio. kr. i eksportgodtgørelse. Faldet kan hovedsageligt forklares med ændringer i satsen for registreringsafgift og niveauet for skalaknækket siden 2015. Selvanmeldere har i perioden modtaget ca. 70 % af den eksportgodtgørelse, der er blevet udbetalt.

16. I løbet af 2015 blev SKAT opmærksom på, at der var sket en markant stigning i antallet af eksportsager og en stigning i det samlede beløb, der blev udbetalt i eksportgodtgørelse. SKAT vælger derfor i oktober 2015 at sætte udbetaling af eksportgodtgørelse på SKATs liste over de mest kritiske processer, som ledelsen skal have særlig opmærksomhed på. Boks 3 viser de problemer, SKAT kortlagde.

Skalaknækket

Skalaknækket udtrykker en beløbsgrænse for, hvornår et køretøjs afgiftspligtige værdi tillægges en lav og høj sats for registreringsafgift. I 2018 er afgiftssatsen for personbiler 85 % af værdien under 189.200 kr., og 150 % af værdien over 189.200 kr.

Early warning

En early warning er en skriftlig underretning fra medarbejdere i Skatteministeriets koncern til SKATs ledelse eller Skatteministeriet om mulige problemer i lovgivningen, administrativ praksis eller borgernes regelefterlevelse. Det kan fx være organiseret misbrug af skattelovgivningen eller skatteregler, der bruges i strid med lovgivers intentioner.

7-punktsplanens initiativer

7-punktsplanens initiativer omfattede bl.a.:

- at tilføje yderligere 5 årsværk til pristjek
- at undersøge muligheden for at inddrage selvanmeldertilladelser eller sikkerhedsstillelse
- en kravlegårdsordning for nye selvanmeldere, bl.a. øget vejledning og besøg hos selvanmelderne

samt yderligere 4 administrative og processuelle initiativer.

Boks 3

SKATs kortlægning af problemer ved eksportgodtgørelsesordningen i 2015

- Eksport af køretøjer, der har været afmeldt i en længere periode (nogle op mod 2 år).
- Eksport af køretøjer, der ikke er i registreringsklar stand (herunder køretøjer, der er afleveret som skrot).
- Værdifastsættelser, der er væsentligt over køretøjers markedsværdi og køretøjets reelle værdi.
- Eksport af køretøjer, der er godkendt ved toldsyn, men hvor toldsynet ikke afspejler fakta, dvs. køretøjets reelle stand. Dette er sket i samarbejde med synshallen.

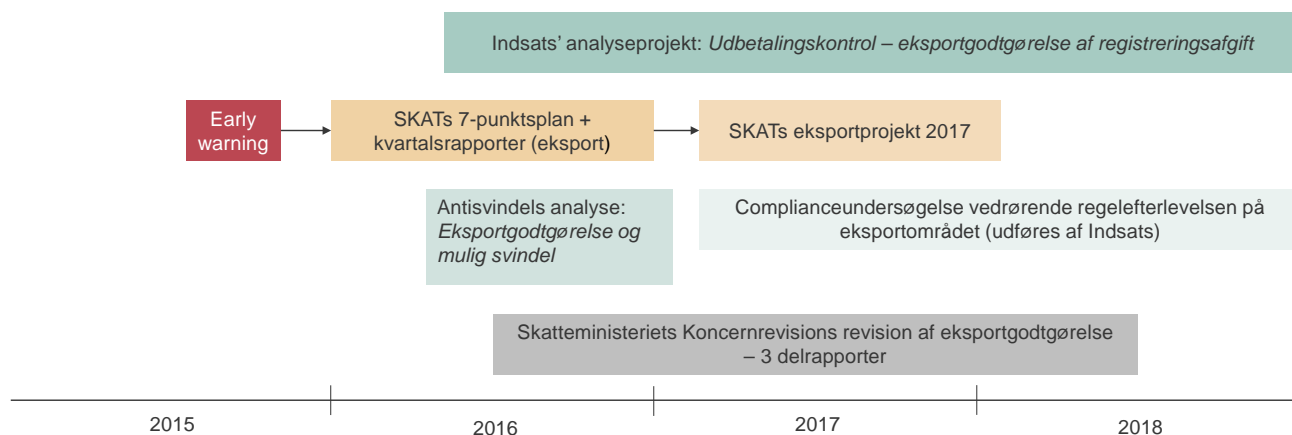
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Motorstyrelsen.

Samtidig udarbejdede SKAT en såkaldt early warning om de opdagede problemer. Efter drøftelser med den juridiske afdeling blev det vurderet, at der inden for den eksisterende lovgivning var en række muligheder for at stramme op på både vejlednings- og kontrolområdet, hvorfor det blev besluttet, at der ikke var grundlag for at sende en early warning til departementet. SKAT iværksatte i stedet en såkaldt 7-punktsplan, der bl.a. skulle bidrage til at løse problemet med, at selvanmeldere værdifastsatte køretøjer for højt. Planen indeholdt 7 overordnede initiativer, herunder at tilføje 5 årsværk til pristjek og at intensivere kontrollen ved at gennemføre flere pristjek. Fremdriften i initiativerne blev i løbet af 2016 afrapporteret i 4 kvartalsrapporter, hvoraf det fremgår, at SKAT havde svært ved at tilføje nok resurser og få øget kontrollerne.

17. Sideløbende med SKATs arbejde med 7-punktsplanen i 2016 igangsatte andre enheder i Skatteministeriets koncern også analyser af området. Figur 2 viser sammenfaldet mellem undersøgelserne.

Figur 2

Udvalgte undersøgelser vedrørende eksportgodtgørelse gennemført i Skatteministeriets koncern i perioden 2015-2018



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Motorstyrelsen.

Både Indsats og Skatteministeriets Koncernrevision (SKR) igangsatte analyser af området i 2016. Indsats igangsatte analyseprojektet *Udbetalingskontrol – eksportgodtgørelse af registreringsafgift* for at afdække omfanget af fejl i anmodninger om eksportgodtgørelse. Projektet skulle efter planen være afsluttet ultimo 2017, men er blevet forlænget til ultimo 2018.

SKR's revision førte til afgivelsen af 3 delrapporter i løbet af 2017 og 2018, hvor SKR bl.a. estimerede, at selvanmelderes værdifastsættelser af personbiler i gennemsnit er ca. 10.000 kr. højere end SKATs værdifastsættelser af samme biler, og at der i 2016 var udbetalt over 90 mio. kr. i uberettiget eksportgodtgørelse alene for personbiler. En opgørelse fra Skatteministeriet viser, at de pristjek, som SKAT har gennemført af 5-10 % af de køretøjer, selvanmeldere har værdifastsat i forbindelse med eksport i perioden 2014-2018, har ført til, at køretøjerne i gennemsnit er blevet reguleret med ca. 18.000 kr. Ministeriet har oplyst, at ministeriet anerkender tendensen til, at selvanmeldere værdifastsætter køretøjer højere end SKAT. Ministeriet angiver dog samtidig, at SKR's analyser ikke tager højde for, at SKAT i praksis anvender tolerancegrænser i forbindelse med pristjek, og at forskellen, som SKR påviser, ligger inden for den tolerancegrænse, SKAT opererer med.

Rigsrevisionen finder, at den systematiske forskel mellem selvanmelderes og SKATs værdifastsættelser, som SKR's rapport afdækker, indikerer, at selvanmeldere spekulerer i at værdifastsætte køretøjer højere, end de er berettiget til i forhold til sammenlignelige køretøjer, for dermed at maksimere udbetalingen af eksportgodtgørelse. Den gennemsnitlige niveauforskel på 10.000 kr. dækker desuden over, at nogle personbiler er værdifastsat betydeligt højere, end hvad SKAT ville værdifastsætte bilen til, hvilket SKR også gør opmærksom på i sin rapport. Niveauforskellen er således højere end 10.000 kr. for 62 % af bilerne i SKR's stikprøve, og for 14 % af bilerne er niveauforskellen mellem 15.000 kr. og 21.000 kr. Skatteministeriet oplyser i øvrigt, at forskelle i værdifastsættelser mellem selvanmeldere og Motorstyrelsen er et forhold, som Motorstyrelsen løbende vil monitorere og lade indgå som en del af det kommende vejlednings- og kontrolkoncept.

I rapporterne kommer SKR også med en række anbefalinger til at dæmme op for problemerne på området. Skatteministeriet har oplyst, at anbefalingerne indgår i de overvejelser om fremtidige initiativer, som Motorstyrelsen vil arbejde videre med i deres nye vejlednings- og kontrolkoncept.

18. SKATs Antisvindelenhed afgav i januar 2017 analysen *Eksportgodtgørelse og mulig svindel* og konkluderede, at der er stor risiko for svindel med eksportgodtgørelse. Ifølge Antisvindelenhed havde SKAT på baggrund af gennemførte pristjek i perioden fra 2013 til og med august 2016 genopkrævet 76 mio. kr., som selvanmeldere uberettiget havde fået udbetalt i eksportgodtgørelse. Antisvindelenhed identificerede desuden de 5 vigtigste årsager til misbrug og svindel og rangerede årsagerne, jf. boks 4.

Indsats

Indsats var en enhed i SKAT og er nu en del af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen under navnet "Indsatsanalyse". Enheden har bl.a. ansvaret for at gennemføre kontroller på SKATs område samt iværksætte og gennemføre projekter med henblik på at undersøge og kontrollere skatteydernes regelefterlevelse på et givent område.

Tolerancegrænser

Tolerancegrænser er et foruddefineret spænd for forskelle mellem selvanmeldernes og SKATs værdifastsættelser, som SKAT har valgt at acceptere. Hvis en selvanmelders værdifastsættelse fx er højere end den, SKAT kommer frem til, men falder inden for tolerancegrænsen, reguleres køretøjets værdi ikke og dermed heller ikke den eksportgodtgørelse, der er anmodet om.

SKATs Antisvindelenhed

SKATs Antisvindelenhed blev oprettet i september 2015, bl.a. som følge af sagen om snyd med udbytteskat. Der er tale om en tværgående enhed, der analyserer trends og risikobilleder i forhold til international organiseret kriminalitet og skattesvindelenhed, og som skal sikre, at der bliver taget højde for disse risici i alle SKATs afdelinger.

Boks 4**Antisvindels rangering af årsager til misbrug og svindel med udbetaling af eksportgodtgørelse, pr. januar 2017**

1. Fejlagtige værdifastsættelser på grund af lav opdagelsesrisiko.
2. Angivelse af forkert vedligeholdelsesstand for køretøjet (som reelt ikke er i registreringsklar stand) i visse tilfælde i samarbejde med synsvirksomheder.
3. Falsk eller mangelfuld dokumentation i forbindelse med afmeldelse, ejerskab og udførsel af køretøjet.
4. Manglende stikprøvevis toldsyn som følge af SKATs praksis om, at et køretøj skal være udført af landet, før selvanmeldere må anmode om eksportgodtgørelse.
5. Manglende effekt af blokeringer i motorregistreret (DMR), der skulle forhindre udbetalinger af godtgørelse i tilfælde, hvor det ikke er berettiget (fx hvis et køretøj er afmeldt registreret).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Antisvindels rapport *Eksportgodtgørelse og mulig svindel*.

Antisvindel opstillede også 22 løsningsforslag, der kunne dæmme op for de identificerede risici, fx at SKAT skulle foretage en løbende monitorering af den samlede udvikling i udbetalt eksportgodtgørelse og af udviklingen på CVR-niveau. Overvågningen ville ifølge Antisvindel kunne bruges til at spotte nye trends og sørge for, at der blev iværksat målrettede indsatser på de områder, hvor udviklingen viste, at der var behov for at sætte ind. SKAT har ikke implementeret forslaget og overvåger fortsat ikke udbetalinger vedrørende eksportgodtgørelse specifikt. Der foretages derfor alene en generel udbetalingskontrol af konti vedrørende registreringsafgift, som omfatter alle betalinger vedrørende registreringsafgift. SKAT har oplyst, at de vil arbejde videre med forslaget og overveje det i forbindelse med udarbejdelsen af en kommende vejlednings- og kontrolplan for Motorstyrelsen.

Rigsrevisionen vurderer, at den manglende overvågning af udbetalinger vedrørende eksportgodtgørelse specifikt gør det svært at følge og reagere på uregelmæssigheder i udbetalingerne. Fraværet af overvågning på CVR-niveau betyder videre, at SKAT ikke er i stand til hurtigt at få kendskab til, om nogle virksomheder anmoder om meget store refusioner.

19. SKAT har heller ikke gennemført flere af de øvrige initiativer, Antisvindel og SKR anbefalede i deres analyser, fx at sammentænke toldsyn og pristjek eller foretage systemændringer i DMR, der bl.a. skal rette de blokeringer, der ikke fungerer. SKAT har arbejdet på sidstnævnte, men ingen af initiativerne er fuldt implementeret.

Skatteministeriet har oplyst, at 8 af de 22 anbefalinger fra Antisvindel indebar behov for ændret lovgivning eller praksis, og at den juridiske afdeling i SKAT i 2017 vurderede, at der ikke på dette tidspunkt var grundlag for at sende de 8 forslag til departementet. Et af forslagene var, at selvanmeldere skulle oplyse de faktiske købs- og salgspriser på køretøjet ved eksport. Et andet forslag var, at anmelder af et køretøj til eksport skulle være registreret ejer af køretøjet, da det i praksis var set, at den påståede ejer ikke var ejer af det køretøj, der var søgt om eksportgodtgørelse for. Ifølge ministeriet, var der tale om tiltag, som ville pålægge erhvervslivet og SKAT en række byrder, og det var ifølge ministeriet ikke på det tidspunkt muligt at vurdere, om tiltagene ville have en gavnlig effekt på skattegabet vedrørende eksportgodtgørelse. Motorstyrelsen har også i dette tilfælde oplyst, at de vil overveje nogle af Antisvindels anbefalinger i forbindelse med udarbejdelsen af en vejlednings- og kontrolplan i den nye styrelse.

20. På baggrund af Antisvindels undersøgelse og SKATs egen viden om problemer på området igangsatte SKAT *Eksportprojekt 2017* i foråret 2017 med henblik på at vurdere resursebehov, tilrette lovgivning samt justere praksis og arbejdsprocesser på området. Initiativerne fra 7-punktsplanen blev samtidig integreret i projektet. Skatteministeriet har oplyst, at eksportprojektet i starten af 2018 blev overdraget til den nye Motorstyrelse, som vil overveje den videre implementering. På daværende tidspunkt var 3 ud af projektets 12 delprojekter gennemført, herunder etableringen af en proces for registrering af personer eller virksomheder uden CPR- eller CVR-nr., krav om højere sikkerhedsstillelse ved registrering af selvanmeldere og indførelse af 14-dages-reglen, hvorefter køretøjer først må eksporteres 14 dage efter, anmodningen om eksportgodtgørelse er sendt til SKAT. SKAT mangler dog at følge op på, om de registrerede virksomheder overholder 14-dages-reglen, og har oplyst, at de vil overveje det i forbindelse med udarbejdelsen af den kommende vejlednings- og kontrolplan. Ministeriet har supplerende oplyst, at opfølgningen på, om virksomhederne overholder 14-dages-reglen, sker implicit for de køretøjer, der indkaldes til toldsyn.

21. I marts 2017 iværksatte Indsats en complianceundersøgelse på motorområdet, som har til formål at afdække regelefterlevelsen og skattegabet specifikt for eksportgodtgørelse. Complianceundersøgelsen er en udspringer af Indsats' analyseprojekt om udbetalingskontrol og SKR's anbefaling om at kvantificere risikoen for svindel med eksportgodtgørelse. Som led i projektet har Indsats hver måned i perioden marts 2017 - februar 2018 udtaget 50 repræsentativt udvalgte anmodninger om eksportgodtgørelse og har gennemført pristjek, toldsyn og kontrol af dokumentation på køretøjerne med henblik på at undersøge alle aspekter af regelefterlevelsen.

14-dages-reglen

14-dages-reglen trådte i kraft den 1. marts 2017 og foreskriver, at en selvanmelder, mindst 14 dage før et køretøj ønskes eksporteret, skal angive det til SKAT på månedsangivelsen. Dermed har SKAT en frist på 14 dage til at kræve toldsyn og/eller besigtigelse af køretøjet. Efter 14 dage kan køretøjet eksporteres – hvis ikke SKAT har krævet det fremstillet.

Før indførelsen af reglen var SKATs praksis, at bilen skulle være eksporteret, før selvanmelderen kunne tilføje køretøjet til månedsangivelsen og anmode om eksport.

Complianceundersøgelsen skulle have været afsluttet medio 2018, men er blevet forsinket. Skatteministeriet har senest oplyst, at ministeriet muligvis ikke vil offentliggøre en egentlig compliance-rapport, men at resultaterne vil indgå i ministeriets evaluering af området, der forventes færdig ultimo 2018. Skatteministeriet har ikke opgjort, hvor stor en del af skattegabet der skyldes svindel, men ministeriet har oplyst, at ministeriet arbejder videre med yderligere analyser af skattegabet, der bl.a. skal afdække, om der er tale om systematisk svig eller om enkelte virksomheder, der forsøger at misbruge ordningen.

Skattegab

Skattegabet bruges til at kvantificere den manglende regelefterlevelse på et område i kroner og øre. Den manglende regelefterlevelse kan skyldes både fejl og svindel.

Skattegabet opgøres i sin bruttoform inden SKATs almindelige kontrolproduktion og udtrykker derfor det beløb, SKAT ville gå glip af, hvis der ingen kontroller blev foretaget. Bruttoskattegabets omfang er dermed det beløbsmæssige omfang af den manglende regelefterlevelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Datavalideringen af de gennemførte kontroller blev afsluttet i august 2018, og resultaterne viser, at der fortsat er betydelige problemer med eksportgodtgørelsesordningen. Ifølge Skatteministeriet viser resultaterne fra complianceundersøgelsen, at skattegabet udgør mindst 283 mio. kr. Herudover fremgår det, at der i forbindelse med complianceundersøgelsen er afdækket større og mindre fejl, som efterfølgende er korrigeret ved såkaldte genanmodninger. Indsats opgjorde det beløbsmæssige omfang af disse fejl til ca. 170 mio. kr., da de havde kontrolleret 507 af 550 køretøjer i undersøgelsen. Ministeriet har oplyst, at de ikke kan opgøre det endelige beløbsmæssige omfang af fejl, der er korrigeret som følge af genanmodninger i forbindelse med complianceundersøgelsen. Genanmodning kan fx ske i en situation, hvor et køretøj, der var vurderet i registreringsklar stand af en synsvirksomhed, ved efterfølgende besigtigelse af SKAT i forbindelse med complianceundersøgelsen er blevet underkendt, fordi køretøjet alligevel viste sig ikke at være i registreringsklar stand. Ejeren har herefter 90 dage til at udbedre fejl eller mangler ved køretøjet og genanmode om eksportgodtgørelse. Det er ministeriets opfattelse, at disse fejl, der er fundet og korrigeret som følge af SKATs gennemførelse af complianceundersøgelsen, ikke skal indgå som en del af skattegabet på området, og at skattegabet ud fra denne betragtning skal opgøres til 283 mio. kr.

Rigsrevisionen gør opmærksom på, at den type fejl, der drejer sig om mangler på køretøjer, der er udbedret og efterfølgende har ført til genanmodning, er afdækket som følge af complianceundersøgelsen og dermed ikke ville være opdaget som led i SKATs almindelige kontrolindsats på området. Rigsrevisionen vurderer, at skattegabets, når denne type genanmodninger frasorteres, alene udtrykker den manglende regelefterlevelse i den specifikke periode, hvor complianceundersøgelsen er gennemført, men ikke den samlede manglende regelefterlevelse, som complianceundersøgelsen generelt har afdækket på området. Rigsrevisionens vurderer, at fremgangsmåden ikke er i tråd med SKATs sædvanlige definition af skattegabet og dermed heller ikke med OECD's brede definition af skattegabet. Skatteministeriet har hertil oplyst, at det er ministeriets vurdering, at denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med OECD's definition af skattegabet og med fremgangsmåden i SKATs øvrige complianceundersøgelser. Ministeriet oplyser videre, at SKAT i sine complianceundersøgelser har operationaliseret OECD's tilgang på en sådan måde, at skatteydere i løbet af den givne kontrolperiode har mulighed for at forelægge relevante oplysninger og dokumentation for SKAT. Rigsrevisionen har ikke haft mulighed for at efterprøve, om frasorteringen af alle genanmodningerne er i overensstemmelse med SKATs sædvanlige operationalisering, da complianceundersøgelsen ikke var endeligt afsluttet, da beretningen blev færdiggjort. Skatteministeriet har ikke dokumentation, der underbygger, at fremgangsmåden er i overensstemmelse med SKATs øvrige complianceundersøgelser, og ministeriet har oplyst, at der ikke foreligger en generel metodebeskrivelse for ministeriets udarbejdelse af complianceundersøgelser.

Skatteministeriet har videre oplyst, at skattegabets på de 283 mio. kr. kan inddeles i 3 kategorier af fejl: 1) for høje værdifastsættelser af selvanmeldte køretøjer, som andrager 60 mio. kr.; 2) fejl i dokumentationen for bl.a. udførsel af køretøjer, ejerskab og salg til udenlandske købere ved brug af selvanmelderordningen, som udgør i 93 mio. kr. og 3) fejl ved todsyn af køretøjernes stand forud for eksport, som opgøres til 130 mio. kr. Fejl ved todsyn af køretøjets stand betyder, at køretøjet ikke anses for at være i registreringsklar stand og dermed ikke opfylder kriterierne for at få udbetalt eksportgodtgørelse. Ingen af de besigtigede køretøjer havde ifølge ministeriet så væsentlige fejl, at der blev udstedt kørselsforbud. De køretøjer, der har mindre fejl og mangler, har ifølge ministeriet således stadig en værdi og ville efter udbedring af de mindre fejl være berettiget til at få udbetalt eksportgodtgørelse.

Rigsrevisionen finder, at et skattegab, der opgøres på baggrund af den samlede manglende regelefterlevelse, giver det mest retvisende billede, da det viser det beløbsmæssige omfang af alle konstaterede fejl på området og dermed de samlede risici på et område. Rigsrevisionen konstaterer dog videre, at et skattegab på 283 mio. kr. for en ordning, hvor der samlet set udbetales i omegnen af 1,1 mia. kr. årligt, i sig selv er meget højt.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet siden en lovændring på området i 2008 har haft viden om, at der blev udbetalt eksportgodtgørelse for køretøjer, der ikke er berettiget hertil, og at køretøjer værdifastsættes for højt. Siden 2015 er der inden for Skatteministeriets koncern blevet udarbejdet en række undersøgelser af området, der påviser de samme problemer. SKR har bl.a. anslået, at selvanmeldere i gennemsnit værdifastsætter personbiler 10.000 kr. højere end SKAT. Derudover viser opgørelser fra Antisvindel, at der som følge af SKATs pristjek af 5 % af selvanmeldernes værdifastsættelser fra 2013 til og med august 2016 er sket genopkrævning af 76 mio. kr., som selvanmeldere har fået udbetalt for meget. Antisvindel konkluderede, at der er stor risiko for svindel med eksportgodtgørelse, og at den primære årsag til misbrug og svindel med eksportgodtgørelse i perioden 2013-2016 var fejlagtige værdifastsættelser på grund af lav opdagelsesrisiko.

I forlængelse heraf viser resultaterne fra den igangværende complianceundersøgelse af området, at skattegabets kan opgøres til mindst 283 mio. kr. Herudover er der som følge af kontroller gennemført som en del af complianceundersøgelsen opdaget og korrigeret fejl, som indsats på baggrund af 507 af 550 gennemførte kontroller opgjorde til ca. 170 mio. kr. Disse fejl skal dog efter Skatteministeriet opfattelse ikke regnes med i skattegabets.

Særligt i lyset af at Skatteministeriet har kendt til problemer på området siden 2008 og i særdeleshed siden 2015, finder Rigsrevisionen det utilfredsstillende, at ministeriet ikke tidligere har reageret på de kendte risici på området og sikret, at problemerne blev løst.

Betingelser for selvanmeldere

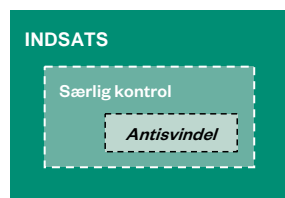
En virksomhed kan blive registreret som selvanmelder, hvis virksomheden opfylder betingelserne i registreringsafgiftsloven.

Der stilles bl.a. krav om, at virksomheden ikke må have gæld til staten eller være under rekonstruktionsbehandling, konkurs eller likvidation.

Virksomheden skal også stille sikkerhed for betaling af afgifter efter registreringsafgiftsloven, bl.a. tilbagebetaling af for meget udbetalt eksportgodtgørelse. Sikkerhedsstillelsen kan forhøjes ud fra en vurdering af virksomhedens forhold.

Særlig Kontrol

Særlig Kontrol er en afdeling i SKAT med fokus på at kontrollere, imødegå og bekæmpe national og international skatteunddragelse og organiseret økonomisk kriminalitet samt understøtte løbende udvikling af en effektiv forebyggelse og kontrol i forhold til skattesvig og international skatteunddragelse.



Enheden var frem til 1. juli 2018 tilknyttet Indsats og er efter omorganiseringen blevet et fagområde i Skattestyrelsen.

SKAT har i perioden 2016-2017 gennemført enkelte initiativer for at dæmme op for problemerne med ordningen, men det er kun et fåtal af de påpegede problemstillinger, der reelt er løst. Skatteministeriet har derudover i forlængelse af Rigsrevisionens undersøgelse taget initiativ til konkrete tiltag, der kan bidrage til at dæmme op for problemerne på området. Rigsrevisionen finder dette nødvendigt.

2.2. SKATs tilrettelæggelse af kontrol med selvanmeldere

22. Vi har undersøgt, hvordan SKAT har tilrettelagt kontrollen med selvanmeldere og deres værdifastsættelser, og om kontrolindsatsen afspejler SKATs viden om misbrug af ordningen.

23. SKAT har grundlæggende 3 kontrolmuligheder over for selvanmelderne: 1) kontrol med virksomheder i forbindelse med registrering som selvanmeldere og kontrol med, at selvanmelderne løbende opfylder betingelserne for at være selvanmelder, 2) kontrol af selvanmeldernes værdifastsættelser (pristjek) og 3) brug af oplysninger fra de obligatoriske toldsyn samt mulighed for at indkalde yderligere køretøjer, der er anmodet om eksportgodtgørelse for, til toldsyn.

Kontrol med selvanmeldere ved og efter registrering

24. Ved anmodning om registrering som selvanmelder foretager Erhvervsregistreringen i SKAT en vurdering af, om virksomheden opfylder betingelserne for at blive selvanmelder. SKAT har oplyst, at 21-29 % af alle anmodninger om registrering endte med afslag i perioden 2014-2017, og at SKAT i perioden januar - maj 2018 gav afslag på 16 % af anmodningerne. SKAT kan ikke opgøre, hvor mange der fik afslag i 2013. Størstedelen af afslagene blev givet som følge af, at virksomhederne havde gæld til det offentlige eller ikke havde stillet den påkrævede sikkerhed.

Erhvervsregistreringen kan også foretage en kreditvurdering af virksomheder forud for registrering og kan bede enheden Særlig Kontrol om sparring og bistand til yderligere risikovurdering. Vurderingen kan ende med nægtelse af registrering, eller at virksomheden bliver registreret og sat under overvågning. SKAT kan hverken oplyse, hvor mange virksomheder der bliver risiko- og kreditvurderet, eller hvor mange der sendes til yderligere risikovurdering.

25. Hvis en virksomhed lever op til betingelserne for at blive registreret som selvanmelder, skal virksomheden stille en økonomisk sikkerhed. Frem til 3. oktober 2017 skulle virksomheden som minimum stille en sikkerhed på 200.000 kr. Med en lovændring, der trådte i kraft 3. oktober 2017, blev minimumssikkerhedsstillelsen forhøjet til 500.000 kr. Erhvervsregistreringen har både før og efter lovændringen også haft mulighed for at forhøje sikkerhedsstillelsen for den enkelte virksomhed, bl.a. ud fra virksomhedens forventede månedlige betaling af registreringsafgift, eller hvis SKAT vurderer, at der er problemer med virksomhedens kreditværdighed. Derudover kan SKAT forhøje sikkerhedsstillelsen efterfølgende, fx hvis en selvanmelders adfærd gør, at SKAT vurderer, der er risiko for, at selvanmelderen kan få betalingsproblemer.

Undersøgelsen viser imidlertid, at Erhvervsregistreringen alene i 3 tilfælde i perioden 2013 - 30. juni 2018 har stillet krav om forhøjet sikkerhed. Ingen af de 3 virksomheder stillede sikkerheden, og alle 3 blev derfor nægtet registrering. SKAT oplyser, at de bl.a. er tilbageholdende med at forhøje sikkerhedsstillelsen, fordi Skatteministeriet ønsker en lempelig mulighed for, at virksomheder kan blive registreret som selvanmeldere. Ministeriet har oplyst, at det bl.a. var som følge af SKATs tilbageholdenhed med at forhøje sikkerhedsstillelsen, at ministeriet vurderede muligheden for at forhøje minimumssikkerhedsstillelsen, der trådte i kraft 3. oktober 2017. I forbindelse med lovændringen blev det desuden konkretiseret, hvornår der kan kræves en højere sikkerhedsstillelse, fx på baggrund af en vurdering af selvanmelderens forventede månedlige betaling af registreringsafgift. Ministeriet har videre oplyst, at de selvanmeldere, der ultimo september 2018 endnu ikke havde indbetalt den øgede sikkerhedsstillelse, er ved at få frataget deres rettigheder.

26. Registreringsafgiftsloven giver SKAT mulighed for at bringe en selvanmelders registrering til ophør, hvis selvanmelderen ophører med at opfylde betingelserne for registreringen eller undlader at fremstille et køretøj til kontrolsyn. Derudover kan SKAT bringe en registrering til ophør, og Erhvervsregistreringen kan nægte registrering, hvis en virksomhed eller dens ejer har udvist en adfærd, der gør det nærliggende at antage, at virksomheden ikke vil overholde registreringsordningen. Det fremgår også af loven, at den, der forsætligt eller groft uagtsomt afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger til brug for afgiftskontrollen, kan straffes med bøde.

Undersøgelsen viser, at SKAT kun i få tilfælde har frataget selvanmeldere registreringen ved tegn på svindel med ordningen. SKAT har således oplyst, at der i perioden 2014-2017 er identificeret 8 tilfælde, hvor selvanmeldere fik frataget deres registrering, dels fordi virksomhederne ikke havde til hensigt at overholde registreringsordningen, dels fordi virksomhederne havde restance efter gennemført kontrol.

Derudover har SKAT oplyst, at én selvanmelder i 2016 fik frataget registreringen og dermed retten til at være selvanmelder på grund af misbrug af ordningen. Landsskatteretten tilsidesatte dog SKATs afgørelse som følge af manglende partshøring. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT som konsekvens heraf har været varsom med at fratage selvanmelderne deres autorisation uden tilstrækkeligt bevis for, at selvanmelderne bevidst har overtrådt kriterierne for at opretholde autorisationen. SKAT har desuden oplyst, at de generelt er varsomme med at fratage registreringen fra selvanmelderne, fordi det er et alvorligt indgreb, der kan gå ud over virksomhedernes mulighed for at drive forretning.

Undersøgelsen viser videre, at SKAT ikke har udstedt bøder til selvanmeldere. SKAT oplyser, at de ikke mener, at det nødvendigvis er forsætligt, at en selvanmelders værdifastsættelse af et køretøj er højere end SKATs, da der altid vil være et element af skøn i værdifastsættelsen. Skatteministeriet har supplerende oplyst, at der har været sendt sager vedrørende eksportområdet til vurdering i SKATs straffesagsenhed, men at det ikke er muligt at dokumentere, om sagerne førte til udstedelse af bøder.

Rigsrevisionen finder, at SKAT har været for tilbageholdende med at sanktionere selvanmeldere, der gentagne gange begår fejl, og at hensynet til erhvervslivet ikke kan begrunde, at SKAT ikke fratager registreringen i de tilfælde, hvor der er stærke indikationer på misbrug af ordningen.

Rigsrevisionen vurderer, at mangelfuld overvågning og fraværet af sanktioner betyder, at selvanmeldere i praksis ikke oplever nogen risiko ved misbrug af ordningen. Selvanmelderne risikerer i værste fald blot, at fejlagtige værdifastsættelser reguleres til det niveau, køretøjets værdi reelt afspejler.

Skatteministeriet anerkender, at kontrol af og sanktioner over for selvanmeldere, som udviser en problematisk adfærd, har været utilstrækkelig. Ministeriet oplyser videre, at ministeriet vil tage initiativ til at skærpe sanktionerne markant over for virksomheder, der svindler med ordningen. Ifølge ministeriet skal brugen af advarsler øges, og ministeriet har den 3. oktober 2018 fremsat et lovforslag, som bl.a. indeholder tiltag, der giver bedre muligheder for at nægte, at virksomheder kan blive registreret og godkendt til at bruge selvanmelderordningen.

Selvanmelderes værdifastsættelser og SKATs pristjek heraf

27. Selvanmeldere står i gennemsnit for ca. 63 % af alle værdifastsættelser af køretøjer, der anmodes om eksportgodtgørelse for. Skatteministeriet oplyser, at der før 2013 blev gennemført kontrol af varierende karakter på motorekspeditionerne, men at der ikke findes dokumentation for arten eller omfanget af kontrollerne.

SKAT har siden 2013 efterprøvet værdifastsættelserne ved pristjek. Pristjek indebærer, at køretøjer, der er værdifastsat af selvanmeldere, udtages til kontrol på baggrund af en risikobaseret udsøgning. Den risikobaserede tilgang betyder ifølge SKAT, at SKAT udtager de køretøjer, hvor selvanmelderens værdifastsættelse afviger mest fra SKATs værdifastsættelse af et sammenligneligt køretøj. Herefter efterprøver SKAT selvanmelderens værdifastsættelse for at sikre, at køretøjets værdi er fastsat korrekt. I de tilfælde, hvor SKAT på baggrund af et pristjek vurderer, at selvanmelderens værdifastsættelse er for høj, reguleres anmodningen om eksportgodtgørelse.

Rigsrevisionen finder, at SKAT bør supplere den risikobaserede udsøgning med tilfældig udsøgning. Det skyldes, at et ensidigt fokus på risikobaseret udsøgning medfører en risiko for, at SKAT overser andre fejltypen end for høj værdifastsættelse, som den risikobaserede udsøgning bygger på. Den tilfældige udsøgning giver supplerende viden om, hvor fejlbehæftet et område er, og anvendes bl.a. derfor i complianceundersøgelser og således også i complianceundersøgelsen om eksportgodtgørelse.

28. SKAT har oplyst, at de i 2014 og 2015 har haft en målsætning om, at 5 % af selvanmeldernes værdifastsættelser vedrørende eksport skal kontrolleres ved pristjek. SKAT levede op til målsætningen i 2014 og 2015 og øgede i 2016 målsætningen til 10 % i forlængelse af, at SKAT i 2015 blev opmærksom på, at der var problemer ved ordningen. Det fremgår af interne statusrapporter fra 2016, at SKAT gennem de første 3. kvartaler af 2016 havde svært ved at nå målsætningen om pristjek af 10 % af selvanmelderens værdifastsættelser vedrørende eksport, men at de i 4. kvartal 2016 tilførte en del medarbejdere til pristjek, og dermed levede SKAT op til målsætningen på 10 % i 2016. SKAT levede ligeledes op til målsætningen i 2017. I 1. halvår 2018 kontrollerede SKAT 7,9 % af selvanmeldernes værdifastsættelser. SKAT har oplyst, at de få gennemførte pristjek i 1. halvår 2018 bl.a. skyldes andre presserende opgaver. SKAT forventede på daværende tidspunkt ikke, at målet for 2018 kan opfyldes ved udgangen af året.

29. Undersøgelsen viser videre, at antallet af pristjek, der gennemføres fra måned til måned, har varieret meget – uafhængigt af antallet af indkomne anmodninger om eksportgodtgørelse. Opgørelser fra SKAT viser fx, at der i april 2016 slet ikke blev gennemført pristjek, til trods for at selvanmeldere denne måned anmeldte 1.613 køretøjer til eksport med henblik på at modtage eksportgodtgørelse. I november 2016 blev der søgt om godtgørelse for 1.807 køretøjer. Samme måned gennemførte SKAT pristjek af 859 køretøjer, selv om SKAT alene havde planlagt at gennemføre 290 pristjek. SKAT måtte øge antallet af pristjek sidst på året for at nå målsætningen om at gennemføre pristjek af 10 % af selvanmeldernes værdifastsættelser. Skatteministeriet oplyser, at det er ministeriets opfattelse, at der fortsat er en kontinuerlig risiko for, at selvanmeldere bliver opdaget, hvis de værdifastsætter et køretøj for højt, selv om et pristjek for et køretøj, der er udtaget i maj, først gennemføres i fx august.

Rigsrevisionen vurderer, at konsekvensen af den store variation i antallet af gennemførte pristjek er, at en del sager må vente flere måneder, før SKAT gennemfører pristjekket. Dette hæmmer SKATs mulighed for at udføre en fuldstændig kontrol, herunder tjekke køretøjets stand, som ligger til grund for værdifastsættelsen. Det skyldes, dels at køretøjet typisk udføres af landet ca. 14 dage efter, selvanmelderen har anmodet om eksportgodtgørelse, hvorefter SKAT ikke længere kan kræve køretøjet fremstillet til todsyn, dels at SKAT behandler sagerne efter FIFO-princippet (først ind, først ud). Skatteministeriet oplyser, at ministeriet er enig i Rigsrevisionens bemærkning, men gør opmærksom på, at pristjek aldrig har været tiltænkt som en fuldstændig kontrol. Det er dog også Rigsrevisionens vurdering, at en måned med færre gennemførte pristjek end målsat kan medføre, at udtagne køretøjer de efterfølgende måneder heller ikke kan behandles inden for 14 dage, fordi de placeres "bag i køen". Dermed har SKAT heller ikke mulighed for at sammentænke pristjek og todsyn for disse køretøjer. Samtidig er det Rigsrevisionens opfattelse, at ophobningen af sager indebærer en risiko for, at nogle udtagne sager aldrig kontrolleres, idet undersøgelsen viser, at SKAT ikke altid har resurser til at leve op til deres målsætning for pristjek.

SKATs indkaldelse af køretøjer til todsyn

30. Det følger af registreringsafgiftsloven, at der ved anmodning om eksportgodtgørelse for køretøjer, der er over 10 år, skal fremvises en synsrapport fra en godkendt synsvirksomhed, og at synsrapporten ikke må være ældre end 4 uger på anmodningstidspunktet. Det obligatoriske todsyn for køretøjer over 10 år blev indført ved en lovændring i 2008 og skulle ifølge Skatteministeriet imødegå, at en stikprøvekontrol ved et enkelte skattecenter havde vist, at 15-20% af de køretøjer, der var søgt eksportgodtgørelse for, ikke opfyldte kravene til udbetaling af eksportgodtgørelse, fordi de ikke var i registreringsklar stand. Med lovændringen blev der desuden indført stikprøvevis todsyn af køretøjer under 10 år, og af lovbemærkningerne fremgår det, at 1/3 af køretøjerne under 10 år skal gennemgå et todsyn før udbetaling af eksportgodtgørelse. Formålet med todsynene er dels at sikre, at køretøjerne er i køreklar stand, dels at SKAT får synsvirksomhedens vurdering af køretøjernes handelsmæssige stand for at sikre, at køretøjet er værdifastsat korrekt.

Undersøgelsen viser, at lovændringen ikke løste problemet med, at der anmodes om eksportgodtgørelse for køretøjer, der ikke er i registreringsklar stand. Dette fremgik også af 2 rapporter fra ministeriets koncern i 2015 og i starten af 2017, ligesom det er et af resultaterne i ministeriets complianceundersøgelse fra 2018. Det er videre Rigsrevisionens opfattelse, at SKAT ikke løbende har overvåget, om der er foretaget toldsyn af alle køretøjer over 10 år, der udbetales eksportgodtgørelse for. Skatteministeriets opgørelser viser, at det for perioden 2013 – 1. halvår 2018 kun kan dokumenteres, at 95 % af køretøjerne over 10 år, der anmodes om eksportgodtgørelse for, har gennemgået toldsyn i overensstemmelse med registreringsafgiftsloven. Det fremgår videre, at SKAT ikke har levet op til målsætningen i lovbemærkningerne om toldsyn af 1/3 af de køretøjer under 10 år, der ansøges om eksportgodtgørelse for. Undersøgelsen viser således, at ministeriet alene kan dokumentere, at der er foretaget toldsyn af 25 % af disse køretøjer i perioden 2013 – 1. halvår 2018.

Undersøgelsen viser videre, at SKAT primært har brugt toldsynene til at sikre, at de køretøjer, der udbetales eksportgodtgørelse for, har været i registreringsklar stand, hvilket er en forudsætning for udbetalingen. Rigsrevisionen vurderer, at SKAT ikke har anvendt toldsynene til at efterprøve, om den vedligeholdelsesstand, der ligger til grund for selvanmeldernes værdifastsættelse og dermed beregningen af eksportgodtgørelsen, er korrekt, selv om det ifølge registreringsafgiftsloven er et af formålene med toldsynene. Toldsynene er i stedet generelt gennemført uafhængigt af eventuelle pristjek af samme køretøjer. SKAT har dog i regi af complianceundersøgelsen i perioden marts 2017 - februar 2018 gennemført både pristjek og toldsyn for de køretøjer, der er udtaget i forbindelse med undersøgelsen.

Rigsrevisionen vurderer, at SKATs praksis med at gennemføre toldsyn uafhængigt af pristjek er uhensigtsmæssig, idet et toldsyn ikke er en garanti for, at en værdifastsættelse ikke kan være for høj, ligesom et pristjek ikke er en garanti for, at et køretøjs stand er angivet korrekt.

31. SKAT arbejdede i forbindelse med forberedelserne af en lovpakke i 2014 og 2015 på forslag om at ændre loven, så alle køretøjer skulle gennemgå et toldsyn før udbetaling af eksportgodtgørelse og alternativt, at det obligatoriske toldsyn, der gælder for køretøjer over 10 år, allerede skulle gælde for køretøjer over 4 år. Forslagene blev imidlertid ikke ført ud i livet. Skatteministeriet har oplyst, at årsagen var, at de på baggrund af et notat fra SKAT fra juli 2016 havde en uformel dialog med SKAT om SKATs ønsker til en lovændring, men at det ikke fremgik af SKATs forslag, at der var problemer med svindel på området. Derudover er det ministeriets opfattelse, at forslagene ville indebære store administrative omkostninger for både virksomheder og SKAT. På den baggrund blev det besluttet ikke at arbejde videre med forslagene.

32. Som led i at Skatteministeriet i efteråret 2018 vil iværksætte initiativer for at dæmme op for, at nogle virksomheder forsøger at omgå reglerne, har ministeriet oplyst, at alle køretøjer, også køretøjer under 10 år, i en periode indkaldes til toldsyn, indtil man når den lovbestemte grænse for andelen af køretøjer, der skal indkaldes.

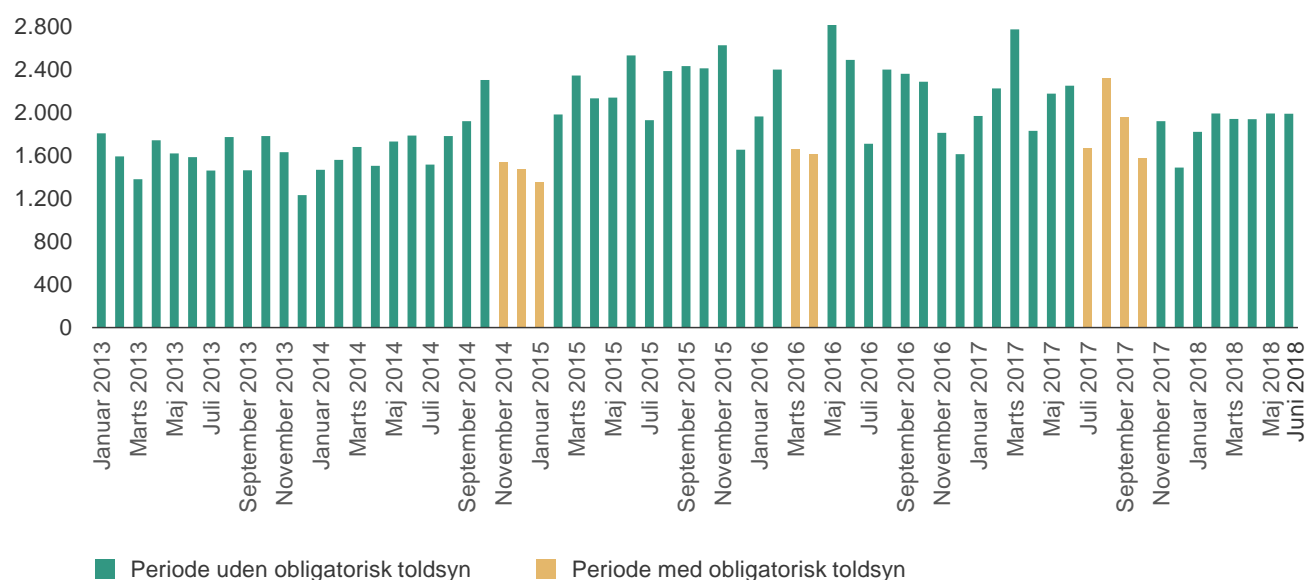
SKAT har dog længe haft en praksis med at indkalde alle køretøjer under 10 år til todsyn i faste, varslede perioder. Frem til den 1. marts 2017 var det SKATs eneste tilgang til at indkalde køretøjer under 10 år til todsyn, idet SKAT frem til dette tidspunkt krævede, at selvanmelderne først måtte sætte køretøjer på månedsangivelsen og dermed anmode om eksportgodtgørelse, når køretøjerne var ført ud af landet.

Således skulle alle køretøjer, som blev eksporteret af selvanmeldere, til todsyn i perioderne 1. november 2014 - 31. januar 2015, 1. marts 2016 - 30. april 2016 og 1. juli 2017 - 1. november 2017. I alle 3 tilfælde blev indkaldelsen til todsyn varslet på forhånd via SKATs nyhedsbrev til selvanmeldere, og i de første 2 tilfælde blev slutdatoen for perioden varslet på forhånd.

Figur 3 viser udviklingen i antal anmodninger i perioden 2013 - 1. halvår 2018.

Figur 3

Antal anmodninger om eksportgodtgørelse fordelt på måneder i perioden 2013 - 1. halvår 2018



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Motorstyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at der i perioderne november 2014 - januar 2015 og marts - april 2016, hvor SKAT på forhånd varslede både start- og slutdato for perioden med obligatorisk todsyn for alle køretøjer, der blev anmodet om eksportgodtgørelse for, skete et klart fald i antallet af anmodninger. Både den forudgående og efterfølgende måned var der betydeligt flere anmodninger. Perioden med obligatorisk todsyn i 2017, hvor kun startdatoen blev varslet på forhånd, har ikke samme udfald. Motorstyrelsen anvender fortsat tilgangen med at indkalde køretøjer til todsyn i faste perioder, der er varslet på forhånd. Det varsles dog ikke længere på forhånd, hvornår perioden ophører.

Rigsrevisionen vurderer, at gennemførelsen af toldsyn i faste perioder og varslingen heraf medfører en lavere opfattet opdagelsesrisiko hos selvanmelderne, end hvis der løbende, stikprøvevist gennemføres kontrolsyn.

Resultater

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at SKATs kontrolindsats i undersøgelsesperioden ikke har været tilrettelagt på en måde, der afspejler SKATs viden om misbrug af ordningen, eller på en måde, der sikrer, at selvanmelderne oplever en reel og kontinuerlig risiko for at blive opdaget, hvis de værdifastsætter køretøjer til eksport for højt, eller hvis køretøjet ikke er i registreringsklar stand.

Undersøgelsen viser, at der fortsat er problemer med, at der bliver anmodet om eksportgodtgørelse for køretøjer, der ikke er i registreringsklar stand. Det obligatoriske toldsyn for alle køretøjer over 10 år, der blev indført ved lov i 2008, skulle ifølge ministeriet ellers imødegå problemet. I både 2015 og i 2017 påviste 2 undersøgelser fra Skatteministeriets concern imidlertid, at det fortsat var et problem, og det er også et af resultaterne fra ministeriets complianceundersøgelse fra 2018. Undersøgelsen viser også, at ministeriet alene kan dokumentere, at der for perioden 2013 – 1. halvår 2018 er gennemført toldsyn af 95 % af de køretøjer over 10 år, der anmodes om eksportgodtgørelse for. SKAT har heller ikke sikret, at der gennemføres toldsyn af 1/3 af køretøjer under 10 år, som det fremgår af lovbemærkningerne til registreringsafgiftsloven. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder ligeledes ikke, at SKATs tilrettelæggelse af kontrollen i form af varslede synsperioder er tilfredsstillende, idet Rigsrevisionen vurderer, at kontrollen i disse perioder kun i mindre grad har bidraget til, at selvanmelderne har oplevet en reel og kontinuerlig risiko for, at de køretøjer, der er udbetalt eksportgodtgørelse for, blev indkaldt til toldsyn. Undersøgelsen viser da også, at antallet af anmodninger om eksportgodtgørelse er faldet i de måneder, hvor SKAT har varslet obligatorisk toldsyn af alle køretøjer.

Undersøgelsen viser også, at SKAT har levet op til sin målsætning om pristjek af værdifastsættelser vedrørende eksport i perioden 2014-2017. I 1. halvår 2018 kontrollerede SKAT 7,9 % af selvanmeldernes værdifastsættelser. SKAT har oplyst, at de få gennemførte pristjek i 1. kvartal 2018 bl.a. skyldes andre presserende opgaver.

Undersøgelsen viser videre, at antallet af gennemførte pristjek har varieret markant fra måned til måned. Rigsrevisionen vurderer, at den følgende ophobning af sager udtaget til pristjek hæmmer SKATs mulighed for at foretage en fuldstændig kontrol af køretøjet, da køretøjet typisk udføres ca. 14 dage efter, der er anmodet om eksportgodtgørelse. Skatteministeriet oplyser, at ministeriet er enig i Rigsrevisionens bemærkning, men gør opmærksom på, at pristjek aldrig har været tiltænkt som en fuldstændig kontrol. Rigsrevisionen vurderer dog, at SKAT ikke har sammentænkt pristjek med andre kontroller, der kunne udgøre en fuldstændig kontrol. SKAT har fx ikke sammentænkt pristjek med toldsyn, selv om toldsynet ifølge registreringsafgiftsloven bl.a. har til formål at give SKAT synsvirksomhedens vurdering af køretøjets handelsmæssige stand, med henblik på at SKAT kan sikre, at køretøjet er værdifastsat korrekt. SKAT har således alene i regi af complianceundersøgelsen i perioden marts 2017 - februar 2018 gennemført både pristjek og toldsyn på de køretøjer, der er udtaget i forbindelse med undersøgelsen.

SKAT har stort set ikke benyttet sig af lovhjemlen til at nægte at registrere en virksomhed som selvanmelder og har kun i få tilfælde frataget selvanmeldere registreringen ved tegn på svindel med ordningen. SKAT har heller ikke udnyttet muligheden for at tildele bøder til virksomheder, der forsætligt eller groft uagtsomt har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger i forbindelse med deres brug af ordningen. Rigsrevisionen vurderer, at mangelfuld overvågning af selvanmeldere og fraværet af sanktioner betyder, at selvanmeldere i praksis ikke oplever nogen risiko ved misbrug af ordningen. Rigsrevisionen finder, at hensynet til erhvervslivet ikke kan begrunde, at SKAT ikke fratager selvanmeldere registreringen i tilfælde, hvor der er stærke indikationer på misbrug af ordningen. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet tager Rigsrevisionens kritik til efterretning, og at ministeriet vil skærpe sanktionerne markant over for de selvanmeldere, der svindler. Ministeriet har bl.a. fremsat et lovforslag, der vil udvide den vurdering, der foretages af potentielle selvanmeldere, og gøre det nemmere for Motorstyrelsen af afvise at registrere en selvanmelder på baggrund af selvanmelderens tidligere handlinger.

Rigsrevisionen, den 7. november 2018

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af udbetaling af eksportgodtgørelse til selvanmeldere. Derfor har vi undersøgt følgende:

- hvilken viden SKAT har haft om udviklingen i udbetaling af eksportgodtgørelse til selvanmeldere samt om uregelmæssigheder på området, siden selvanmelderordningen blev indført, og hvordan SKAT har reageret på denne viden
- hvordan SKAT har tilrettelagt kontrollen med selvanmeldere og deres værdifastsættelser, og om kontrolindsatsen afspejler SKATs viden om misbrug af ordningen.

I undersøgelsen indgår Skatteministeriet, herunder SKAT frem til den 30. juni 2018. Efter 1. juli 2018 er opgaven vedrørende eksportgodtgørelse overgået til Motorstyrelsen. Motorstyrelsen er i beretningen omtalt i forbindelse med fremtidige initiativer.

Undersøgelsen omhandler perioden 1. januar 2008 - 30. juni 2018, men hovedvægten ligger på perioden fra efteråret 2015, hvor SKAT har haft ledelsesmæssig bevågenhed på problemerne med udbetaling af eksportgodtgørelse.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter samt opgørelser over udbetalinger af eksportgodtgørelse og gennemførte pristjek og toldsyn. Som dokumentation for deres opgørelser har vi modtaget udtræk fra DMR for perioden 2013 - 1. halvår 2018. Vi har desuden holdt møder med SKAT (efter 1. juli 2018 Motorstyrelsen) og Skatteministeriets departement. Endelig har vi inddraget SKATs egne undersøgelser af udfordringer med udbetaling af eksportgodtgørelse, navnlig en rapport fra den daværende Antisvindelenhed i SKAT fra 2017 og 3 rapporter fra Skatteministeriets Koncernrevision i perioden 2017-2018.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter og opgørelser, herunder:

- lovgivning om registreringsafgift og eksportgodtgørelse samt Den juridiske vejledning
- materiale vedrørende gennemførte og igangværende indsatsprojekter
- interne procesbeskrivelser og vejledninger om SKATs forvaltning af udbetaling af eksportgodtgørelse
- eksterne vejledninger til selvanmeldere
- korrespondance mellem enheder i Skatteministeriets koncern
- mødereferater
- ledelsesinformation
- rapporter og analyser gennemført af forskellige enheder i ministeriets koncern
- talmateriale, rapportudkast, korrespondance m.m. relateret til complianceundersøgelsen af eksportgodtgørelse
- diverse opgørelser udarbejdet af Motorstyrelsen, bl.a. over personaleresurser til kontrolindsatsen og over variationen i antallet af gennemførte kontroller over tid.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at undersøge, hvordan SKAT har forvaltet området, herunder at kortlægge den viden, SKAT har haft om problemer på området, hvornår de har fået den, hvilke initiativer de har taget for at dæmme op for problemerne, og om de har tilpasset kontrolindsatsen til de risici, der er på området.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- Skatteministeriet
- SKAT (efter 1. juli Motorstyrelsen).

Formålet med møderne har været at opnå en generel forståelse af området og at undersøge Skatteministeriets og SKATs kendskab til problemer på området og deres reaktion herpå.

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

14-dages-reglen	Reglen foreskriver, at en selvanmelder, mindst 14 dage før et køretøj ønskes eksporteret, skal angive det til SKAT. Dermed har SKAT en frist på 14 dage til at kræve todsyn og/eller besigtigelse af køretøjet. Efter 14 dage kan køretøjet eksporteres – hvis ikke SKAT har krævet det fremstillet.
Antisvindelenhed	SKATs Antisvindelenhed blev oprettet i september 2015, bl.a. som følge af sagen om snyd med udbytteskat. Der er tale om en tværgående enhed, der skal analysere trends og risikobilleder i forhold til international organiseret kriminalitet og skattesvindel og sikre, at der bliver taget højde for disse risici i alle SKATs afdelinger.
Complianceundersøgelse	Undersøgelse af den samlede, manglende regelefterlevelse på et givent skatteområde. Undersøgelsen gennemføres ved at opgøre regelefterlevelsen, herunder antal, art og beløbsmæssigt omfang af fejl, for en repræsentativ stikprøve. Efterfølgende skaleres resultaterne op i forhold til den samlede population på området, hvilket udtrykker det samlede skattegab for det undersøgte område.
Den juridiske vejledning	En gennemgang af regler, lovgivning og administrativ praksis på SKATs område. Vejledningen, der har status af cirkulære, har været tilgængelig siden 2011 og opdateres 2 gange årligt.
Det Digitale Motorregister (DMR)	Blev idriftsat den 6. juni 2012 og bruges bl.a. af selvanmeldere til at anmode om eksportgodtgørelse.
Early warning	Skriftlig underretning fra medarbejdere i Skatteministeriets koncern til ledelsen om mulige problemer i lovgivningen, administrativ praksis eller borgernes regelefterlevelse.
Eksportgodtgørelse	Refusion af restværdien af registreringsafgiften af et køretøj ved eksport af køretøjet til udlandet.
Indsats	Enhed i det daværende SKAT, nu en del af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, der bl.a. har ansvaret for at gennemføre kontroller på SKATs område samt iværksætte og gennemføre projekter med henblik på at undersøge og kontrollere skatteydernes regelefterlevelse på et givent område.
Indsatser	Aktiviteter, som SKAT iværksætter for at undersøge skatteydernes regelefterlevelse på et område. SKATs indsatsaktiviteter er som hovedregel organiseret i projekter, hvor regelefterlevelsen og omfanget af konstaterede fejl mv. undersøges med henblik på at opnå viden, der kan bidrage til at øge regelefterlevelsen.
Månedsangivelse	Funktion i DMR, der indeholder oplysninger om en selvanmelders betaling af registreringsafgift såvel som udbetaling af eksportgodtgørelse.
Pristjek	Skatteforvaltningens kontrol af selvanmeldernes værdifastsættelser.
Registreringsafgift	En punktafgift, der betales, når et nyt køretøj indregistreres og tages i brug første gang, eller når et brugt køretøj tages i brug efter at være blevet importeret til Danmark eller have været afmeldt motorregistret.
Registreringsklar stand	Det er en forudsætning for at få udbetalt eksportgodtgørelse, at køretøjet, der søges om godtgørelse for, er i registreringsklar stand. Dvs. at køretøjet kan bestå et registreringssyn, hvilket indebærer, at køretøjet opfylder en række sikkerhedsmæssige og miljømæssige krav fastsat af Færdselsstyrelsen, fx krav vedrørende bremses, styretøj og udledning af røg og kulilte
Selvanmelder	En virksomhed, der er registreret for registreringsafgift og kan betjene sig selv direkte i DMR, herunder selv værdifastsætte de køretøjer, selvanmelderen anmoder om eksportgodtgørelse for.

Skattegab	Mål for det beløbsmæssige omfang af den manglende regelefterlevelse på et område som følge af både fejl og svindel. Skattegabets opgøres i sin bruttoform inden SKATs almindelige kontrolproduktion og udtrykker det beløb, SKAT samlet set ville gå glip af, hvis der ingen kontroller blev foretaget
Toldsyn	Gennemføres af en godkendt synshal ved import og eksport af biler. Ved toldsynet skal identiteten af en bil kontrolleres, ligesom bilens stand skal bedømmes, og kilometertallet skal aflæses. Dette har betydning for, hvad SKAT vurderer, bilen er værd, hvilket har betydning for, hvad der kan refunderes i forbindelse med eksport.
Tolerancegrænse	Et foruddefineret spænd for acceptable forskelle mellem selvanmeldernes og SKAT værdifastsættelser. Hvis fx en selvanmelders værdifastsættelse er højere end den SKAT kommer frem til, men falder inden for tolerancegrænsen, reguleres køretøjets værdi ikke, og dermed heller ikke den eksportgodtgørelse, der er anmodet om.
Værdifastsættelse	Fastsættelse af et køretøjs værdi, som danner grundlag for beregningen af eksportgodtgørelsen. Værdifastsættelse kan foretages af selvanmeldere og SKAT ud fra retningslinjer fastsat i Den juridiske vejledning på baggrund af SKATs fortolkning af lovgivning på området.
