



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Maj 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

momskontrollen med EU-handel

Opfølgning i sagen om moms kontrollen med EU-handel (beretning nr. 3/2021)

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om moms kontrol med EU-handel, som blev indledt med en beretning i 2021. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 3. februar 2022.

2. Beretningen viste, at der var store differencer mellem virksomhedernes momsangivelser og indberetningerne i det fælleseuropæiske momssystem VIES. Hvis der er differencer, kan det indikere, at virksomheden ikke har angivet korrekt moms, og at der er en risiko for tab af momsprovenu. Det bemærkes dog, at nogle differencer er legitime. Det fremgik af beretningen, at Skatteministeriet havde en utilstrækkelig af-dækning af momsrisici ved EU-handel, og at ministeriet ikke havde etableret system- og kontrolløsninger til at understøtte virksomhedernes indberetninger. Desuden viste beretningen, at Skatteministeriet havde en begrænset efterkontrol af moms, når virksomhederne handlede med andre EU-lande.



Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har gennemført tiltag i forhold til at overvåge og analysere årsager til differencer mellem virksomhedernes momsangivelser og indberetningerne i det fælleseuropæiske momssystem VIES, og at ministeriet har styrket efterkontrollen med EU-handel.

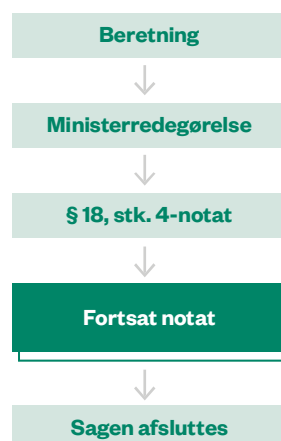
Skatteministeriet har undersøgt forskellige årsager til differencer ved danske virksomheders angivelser af moms i forbindelse med EU-handel. Ministeriet vurderer på den baggrund og ud fra gennemførte kontroller, at provenutabet er begrænset. Skattestyrelsen har dog ikke afsluttet arbejdet med at afdække tabt provenu. Dette ventes at ske i 1. halvår 2024.

Skatteministeriet har desuden flere igangværende initiativer, der skal styrke indberetningskontrollen på området. Ministeriet har også opdateret grundlaget for efterkontrolindsatsen, så momsdifferencer vedrørende EU-handel i højere grad indgår i kontrolindsatsen. Ministeriet kan dog for nuværende ikke opgøre kontroltryk og provenu af kontrollen for alle projekter.

11. maj 2023

RN 1111/23

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets afdækning af momsdifferencernes betydning for momsprovenu
- Skatteministeriets initiativer til at styrke indsatsen med at etablere strukturelle løsninger i form af systemunderstøttet indberetningskontrol i forhold til EU-handel
- Skatteministeriets dokumentation for, at efterkontrollen af EU-handel er blevet styrket.

I. Baggrund

3. Rigsrevisionen afgav i november 2021 en beretning om momscontrollen med EU-handel. Beretningen handlede om Skatteministeriets indsats for at sikre, at danske virksomheder angiver korrekt moms ved handel med momsregistrerede virksomheder fra andre EU-lande.

VIÉS

VIÉS er et fælleseuropæisk system, som EU etablerede i 1993 for at begrænse moms-svig ved EU-handel. VIÉS består af en elektronisk database, hvor virksomheder med salg til momsregistrerede virksomheder i andre EU-lande har pligt til at indberette deres EU-salg. En virksomheds indberetninger om EU-salg i VIÉS skal stemme overens med virksomhedens indberetninger om EU-salg på den nationale momsangivelse.

VIÉS er en forkortelse af VAT Information Exchange System (momsinformationsudvekslingssystem).

Skatteministeriets indsats for at kontrollere moms, når virksomheder handler med andre EU-lande, adskiller sig fra ministeriets almindelige momscontrol, fordi virksomheder med EU-handel skal indberette i et særligt fælleseuropæisk momssystem. Systemet kaldes VIÉS. Når en dansk virksomhed sælger en vare eller ydelse til en virksomhed i et andet EU-land, skal den danske virksomhed indberette værdien af salget på momsangivelsen til de danske skattemyndigheder og i VIÉS. Hovedreglen er, at salg til momsregistrerede virksomheder i andre EU-lande er momsfrie. Det er køber, der skal indberette og afregne momsen i eget land. Når en dansk virksomhed køber fra en virksomhed i et andet EU-land, skal den danske virksomhed kun indberette værdien på den danske momsangivelse, mens virksomheden i det andet EU-land skal indberette værdien i VIÉS. Som udgangspunkt har virksomheder fuld fradragsret for moms på køb fra andre EU-lande. Differencerne opstår, når der er uoverensstemmelse mellem de indberettede værdier på momsangivelsen og i VIÉS.

4. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de skarpt Skatteministeriets utilstrækkelige indsats for at sikre, at danske virksomheder indberetter korrekt moms af EU-handel. Det har medført risiko for tab af momsprovenu både i Danmark og i andre EU-lande. Risikoen for tabt momsprovenu hænger bl.a. sammen med, at differencerne kan dække over, at virksomheder indberetter momspligtig indenrigshandel som momsfri EU-handel. Derved kan virksomheder undgå at betale den korrekte moms. Derfor er det vigtigt, at skattemyndighederne sikrer, at virksomheders indberetninger af EU-handel reelt er handel med andre EU-lande og ikke er skjult indenrigshandel.

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
1. Skatteministeriets initiativer til at styrke afdækningen af momsrisici ved EU-handel.	Behandles i dette notat.
2. Skatteministeriets initiativer til at styrke indsatsen med at etablere strukturelle løsninger i forhold til EU-handel.	Behandles i dette notat.
3. Skatteministeriets initiativer til at styrke efterkontrollen af EU-handel.	Behandles i dette notat.

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

7. Bilag 1 viser Folketingets behandling af beretningen.

II. Skatteministeriets initiativer

8. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til opfølgningspunkterne. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Opfølgningen er baseret på en gennemgang af redegørelser, notater og projektbeskrivelser fra Skattestyrelsen. Desuden har vi drøftet initiativerne med Skatteministeriet og Skattestyrelsen.

Skatteministeriets initiativer til at styrke afdækningen af momsrisici ved EU-handel

9. Statsrevisorerne bemærkede, at Skattestyrelsens arbejde med at afdække momsrisici og undersøge de mange og store differencer mellem virksomhedernes indberetninger om EU-handel på momsangivelsen og i VIES havde været helt utilstrækkeligt. Styrelsen havde ikke systematisk overvåget udviklingen i differencer, der i perioden 2014-2020 årligt i gennemsnit var på 261 mia. kr. for EU-køb og 54 mia. kr. for EU-salg. Styrelsen havde heller ikke i tilstrækkeligt omfang vurderet differencernes betydning for momsprovenuets.

10. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Skattestyrelsen ville igangsætte en systematisk overvågningsproces og udarbejde et detaljeret dataoverblik over differencerne mellem virksomhedernes indberetninger på momsangivelsen og i VIES. Dette skulle styrke grundlaget for at afdække risici og behovet for kontrol på området.

Udvikling i momsdifferencerne

11. Data fra Skattestyrelsen viser, at differencerne vedrørende danske virksomheders salg til andre EU-lande faldt fra 80 mia. kr. i 2019 til 36,7 mia. kr. i 2021. Faldet i salgsdifferencer skyldes ifølge Skattestyrelsen bl.a., at styrelsen i oktober 2020 iværksatte en rykkerproces for virksomheder, der har indberettet EU-salg på momsangivelsen, men ikke samtidig har indberettet til VIES. Rykkerprocessen er tidligere omtalt i Rigsrevisionens notat fra februar 2022.

Skattestyrelsen har samtidig oplyst, at differencerne vedrørende danske virksomheders køb fra virksomheder i andre EU-lande er steget fra ca. 260 mia. kr. i 2019 til ca. 300 mia. kr. 2021. Styrelsen har oplyst, at differencerne vedrørende danske virksomheders køb primært opstår, når udenlandske virksomheder ikke indberetter deres salg til danske virksomheder i VIES. Ifølge Skattestyrelsen har styrelsen derfor begrænsede muligheder for at følge op på udenlandske virksomheders manglende salgsoplysninger i VIES, da denne opgave ligger hos skattemyndighederne i virksomhedernes hjemlande.

Skatteministeriet har oplyst, at der i en periode har været fejl i dataoverførslerne fra VIES til Skatteministeriets systemer, hvilket har medført, at validiteten af de udenlandske VIES-data for 2022 er for usikker til, at ministeriet kan opgøre et retvisende billede af differencerne for 2022. Særligt på købssiden er data ikke tilstrækkeligt valide. Skattestyrelsen har oplyst, at der har været nogle atypiske mønstre i data, og at styrelsen har behov for at undersøge disse nærmere, før differencerne for 2022 kan opgøres. Skattestyrelsen forventer at have afsluttet arbejdet med at validere datagrundlaget i slutningen af 2023.

Overvågning og analyse af momsdifferencerne

12. Vores gennemgang viser, at Skattestyrelsen har igangsat en overvågning af differencer på virksomhedernes EU-handel. Styrelsens overvågning omfatter både købs- og salgsoplysninger. Styrelsen har oplyst, at overvågningen sker, for at styrelsens kontrolenheder kan følge op på differencerne ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed.

Vores gennemgang viser desuden, at Skattestyrelsen i 2022 har afsluttet en analyse af differencerne mellem virksomheders angivelser vedrørende EU-handel på momsangivelsen og virksomhedernes momsangivelser i VIES-systemet. I analysen har Skattestyrelsen undersøgt forskellige årsager til differencer. Skatteministeriet vurderer på baggrund af analysen, at en væsentlig del af differencerne dækker over legitime forhold, dvs. forhold, der ikke uden videre er udtryk for, at danske virksomheder angiver for lidt i moms i forbindelse med EU-handel. En legitim årsag til, at der opstår differencer, kan fx være, at virksomheder indgår i en såkaldt fællesregistrering. I en fællesregistrering har flere virksomheder valgt at lade sig registrere under ét, og i moms-mæssig sammenhæng betragtes de fællesregistrerede virksomheder som én virksomhed, der indberetter samlet til momsangivelsen. Indberetning i VIES kan imidlertid foretages af de enkelte virksomheder, der indgår i fællesregistreringen. Sker det, vil der opstå differencer mellem momsangivelsen og VIES.

Vores gennemgang viser også, at Skattestyrelsens analyse af momsdi­ferencerne er baseret på en gennemgang af overordnede data vedrørende momshandlen. En vurdering af den risiko for provenutab, der er forbundet med differencer vedrørende EU-handel, forudsætter, at Skattestyrelsen ved hjælp af en repræsentativ stikprøve kontrollerer regelefterlevelsen i udvalgte virksomheder. Skattestyrelsen har ikke gennemført dette, men har oplyst, at styrelsen som led i de tilbagevendende complianceundersøgelser planlægger at udtage en repræsentativ stikprøve blandt små og mellemstore virksomheder i 2023 med henblik på at kontrollere, om reglerne efterleves, herunder reglerne for virksomhedernes EU-handel. Skatteministeriet forventer, at resultaterne af stikprøven er klar og analyseret i 1. halvår 2024.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har igangsat overvågning og analyser af momsdi­ferencerne. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets afdækning af momsdi­ferencernes betydning for momsprovenuet.

Skatteministeriets initiativer til at styrke indsatsen med at etablere strukturelle løsninger i forhold til EU-handel

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Skattestyrelsen ikke havde etableret system- og kontrolløsninger, der understøtter, at virksomhederne indberetter korrekt om EU-handel. Styrelsen havde således ikke etableret inddatakontroller eller udformet momsangivelsen på en måde, der understøtter, at virksomheder indberetter korrekt.

15. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Skattestyrelsen var i gang med at udvikle en systemunderstøttet indberetningskontrol, der adviserer virksomhederne på tidspunktet for angivelse, hvis der er uoverensstemmelse mellem indberetningerne på momsangivelsen og i VIES ved EU-salg. Skatteministeren oplyste desuden, at Skattestyrelsen ville udsende påmindelser til virksomheder med større differencer.

Strukturelle tiltag for at reducere differencer

16. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen fra marts 2022 har gjort det muligt for virksomhederne at rette deres indberetninger i VIES 3 år tilbage i tid mod tidligere 11 måneder. Skattestyrelsen vurderer, at ændringen vil øge effekten af rykker- og oprydning­sbreve, da virksomhederne i disse breve gøres opmærksom på deres pligt til at sikre, at oplysningerne i VIES stemmer overens med momsangivelsen bagudrettet.

Vores gennemgang af Skattestyrelsens initiativer viser også, at Skattestyrelsen i juni 2022 gennemførte et forsøg med såkaldte oprydning­sbreve, der skal påminde virksomhederne om deres pligt til at indberette korrekt i VIES og på momsangivelsen. Brevene bliver sendt til virksomheder med differencer på over 5.000 kr. Brevene indeholder oplysninger om virksomhedernes indberetninger, som virksomhederne bliver bedt om at korrigere. Nogle virksomheder med store differencer modtog som for­søg et opfølgende telefonopkald fra Skattestyrelsen.

Strukturelle løsninger

Strukturelle løsninger er ifølge Skattestyrelsen løsninger, der forsøger at reducere eller helt eliminere muligheden for risici, fejl og svig. Strukturelle løsninger kan ifølge styrelsen bestå i digitalisering, processer eller lovændringer.

Inddatakontrol

Inddatakontroller er automatiserede kontroller af indberetninger på tidspunktet for indberetningen – fx i form af digitale stopklodser, pop op-beskeder til virksomheden eller advarsler til Skattestyrelsen om fx uregelmæssigheder eller ulogiske indberetninger.

Vores gennemgang viser desuden, at Skattestyrelsen har igangsat udviklingen af et projekt om systemunderstøttet indberetningskontrol, som skal gøre det muligt at præsentere virksomhederne for differencer mellem deres indberetninger på momsangivelsen og i VIES i det øjeblik, virksomhederne indberetter. Denne indberetningskontrol skal også understøtte kontrolenhedernes analysearbejde, bl.a. ved at gøre det nemmere for Skattestyrelsens sagsbehandlere at udvælge virksomheder til kontrol efter væsentlighed og risiko. På sigt vil oprydningsbrevene desuden blive implementeret i systemet. Skattestyrelsen forventer, at projektet færdigimplementeres i juni 2023.

17. Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet har iværksat flere strukturelle løsninger i forhold til at forbedre indberetningerne vedrørende moms af EU-handel, og at differencerne vedrørende danske virksomheders salg til andre EU-lande er faldet. Den systemunderstøttede indberetningskontrol afventer fortsat endelig implementering. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets initiativer til at styrke indsatsen med at etablere strukturelle løsninger i form af systemunderstøttet indberetningskontrol i forhold til EU-handel.

Skatteministeriets initiativer til at styrke efterkontrollen af EU-handel

18. Statsrevisorerne bemærkede, at de fandt det problematisk, at Skattestyrelsen i gennemsnit kun kontrollerer 3 % af virksomhederne med EU-handel – henset til områdets store risici for fejl, svig og tab af indtægter. Statsrevisorerne noterede i den forbindelse, at Skattestyrelsen i efterkontrollen ikke havde haft en fast praksis og retningslinjer for, at momsangivelsen skal afstemmes med VIES.

19. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Skattestyrelsen havde igangsat et delprojekt, hvor styrelsen kontrollerer selskaber med differencer mellem indberetningen til momsangivelsen og indberetningen til VIES. Delprojektet vedrører danske virksomheders salg til virksomheder i andre EU-lande. Selv om de udvalgte virksomheder er udtrukket på baggrund af differencer vedrørende salg, kontrolleres de både for EU-køb og EU-salg.

Derudover oplyste skatteministeren, at Skattestyrelsen ville tilrette relevante projekters revisionsplaner, kontrolrejebøger og retningslinjer for at sikre, at medarbejderne er klar over, i hvilke tilfælde virksomheder skal kontrolleres for EU-handel, og hvordan kontrollerne skal dokumenteres.

20. Vores gennemgang af Skattestyrelsens kontrolplaner og drejebøger viser, at Skattestyrelsen har implementeret ændringer i retningslinjerne for styrelsens kontrolarbejde, dels i de overordnede retningslinjer for kontrol, dels i relevante kontrolprojekter og drejebøger. Ændringerne præciserer, at sagsbehandleren i forbindelse med moms kontrol skal undersøge, om der er differencer mellem virksomheders momsindberetning og oplysningerne i VIES. Hvis der er differencer, skal disse kontrolleres. Ligeledes er det præciseret, at kontrollen skal dokumenteres.

Vores gennemgang viser også, at Skattestyrelsen har kontrolleret differencer mellem momsangivelsen og VIES i en række kontrolprojekter i 2022. Det er imidlertid ikke muligt at opgøre resultaterne af kontrollen i alle projekter.

Skatteministeriet har oplyst, at Skattestyrelsen på baggrund af Rigsrevisionens beretning har gennemført 418 kontroller i 2022, som omhandler differencer på ca. 17 mia. kr. Ministeriet forventer, at provenuet af kontrollerne vil være ca. 28,6 mio. kr., når alle kontroller er afsluttet og opgjort. Ministeriet vurderer på baggrund af de gennemførte kontroller, at kontrollerne af momsdifferencer i gennemsnit vil resultere i et mindre momsprovenu end Skattestyrelsens øvrige moms kontroller.

Vores gennemgang viser desuden, at Skattestyrelsen planlægger at foretage yderligere ca. 300 kontroller i 2023. Disse kontroller vil udelukkende skulle udtages på baggrund af identificerede differencer. Her vil styrelsen fokusere på de største differencer på både købs- og salgssiden. Skatteministeriet har oplyst, at kontrollerne skal give Skattestyrelsen et endnu bedre grundlag for at identificere risici for provenutab, finde årsager til fejl og afsøge muligheder for en mindre resursetung kontrolindsats.

Skattestyrelsen har oplyst, at det p.t. ikke er muligt at opgøre det samlede kontrolomfang og momsprovenu, som vedrører differencer mellem momsangivelsen og VIES. Det skyldes, at virksomhederne ofte kontrolleres på baggrund af andre faktorer end differencer mellem momsangivelsen og VIES. Styrelsen har oplyst, at ministeriet i 2022 har udstedt en instruks om, at moms kontrol med EU-handel skal registreres systematisk, så det fremover er muligt at opgøre et fyldestgørende kontroltryk. Skattestyrelsen har desuden oplyst, at kontrollen af differencer fortsat vil indgå i styrelsens kontrolarbejde i 2023

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har taget forskellige initiativer til at styrke efterkontrollen med EU-handel. Rigsrevisionen afventer Skattestyrelsens kommende samlede opgørelser af kontroltryk og provenu som dokumentation for styrelsens kontrol af differencerne mellem virksomheders momsangivelser og indberetninger i VIES. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets dokumentation for, at efterkontrollen af EU-handel er blevet styrket.

Birgitte Hansen

Bilag 1. Folketingets behandling af beretningen

Beretning (nr.), dato for Statsrevisorernes mødebehandling og ministerredegørelse(r)	Behandlet i udvalg	Teknisk gennemgang ved Statsrevisorerne og Rigsrevisionen	Udvalgs-spørgsmål (nr.)	Indkaldt til samråd	Statsrevisorerne har holdt møde med ministeren	§ 20-spørgsmål
Momskontrollen med EU-handel (nr. 3/2021)	Skatteudvalget: 18-11-2021	Skatteudvalget: 13-01-2022	Skatteministeren: 17-11-2021 (99)	Skatteudvalget: 03-02-2022		
12-11-2021	Finansudvalget: 25-11-2021		24-11-2021 (110)			
Ministerredegørelse:			24-11-2021 (111)			
Skatteministeren:			24-11-2021 (112)			
12-01-2022			24-11-2021 (113)			
			24-11-2021 (114)			
			24-11-2021 (115)			
			24-11-2021 (116)			
			25-11-2021 (119)			
			03-02-2022 (307)			
			03-02-2022 (312)			
			03-02-2022 (313)			