



Gældsstyrelsen
Teglårdsparken 112
5500 Middelfart

Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

SKATs begrundelse for afgørelser om modregning

05-10-2018

1. Jeg vender nu tilbage til sagen om SKATs begrundelse for afgørelser om modregning.

Dok.nr. 17/00210-12/MDP
Bedes oplyst ved henvendelse

I forbindelse med min behandling af en konkret sag om en afgørelse af 9. maj 2016 fra SKAT om modregning i overskydende skat blev jeg opmærksom på, at udformningen af begrundelsen for afgørelsen i sagen rejste visse spørgsmål i forhold til krav til myndigheders begrundelse for skriftlige afgørelser, jf. forvaltningslovens § 24.

Jeg rejste på den baggrund en generel sag om SKATs begrundelse i sager om afgørelser om modregning. Min undersøgelse har drejet sig om, hvorvidt de standardiserede begrundelser for afgørelser om modregning, som har ligget til grund for afgørelsen i den konkrete sag, levede op til forvaltningslovens krav.

SKAT har i sin udtalelse af 9. juni 2017 oplyst, at SKAT fra og med den 3. april 2017 har foretaget ændringer af de standardbegrundelser, som anvendes i afgørelser om modregning. SKAT har i udtalelsen, der er gengivet nedenfor i sagsfremstillingen, redegjort nærmere for ændringerne og baggrunden herfor.

Jeg har desuden noteret mig, at kravene til begrundelser for afgørelser om modregning er blevet lempet ved § 1, nr. 8, i lov nr. 551 af 29. maj 2018, der trådte i kraft den 1. juni 2018.

Jeg har på den anførte baggrund besluttet at indstille min undersøgelse af sagen.

2. SKAT har i sin udtalelse af 9. juni 2017 oplyst, at det er SKATs vurdering, at afgørelses- og begrundelsesformen i de tidligere afgørelser overholdt forvaltningslovens begrundelsespligt.

Jeg gør for en ordens skyld opmærksom på, at jeg ikke har taget stilling til dette.

Jeg har noteret mig, at SKAT (nu Gældsstyrelsen) også har oplyst, at det overvejes, hvordan modregningsbrevene kan udvides med en oversigt over restgæld til inddrivelse eller modregning.

Jeg beder Gældsstyrelsen om **inden 6 uger** at meddele mig resultatet af disse overvejelser, eller hvis overvejelserne endnu ikke er afsluttet at oplyse mig om status for overvejelserne.

Sagen har endvidere givet mig anledning til at undersøge visse spørgsmål om klagevejledningen i afgørelser om modregning og lønindeholdelse af bøder mv. samt om grundlaget for Gældsstyrelsens afgørelser om modregning. Jeg har derfor i særskilte breve anmodet Gældsstyrelsen om udtalelser herom.

3. Jeg har sendt en kopi af dette brev til Skatteministeriet til orientering. Brevet vil ligeledes blive offentliggjort på skattesiden på min hjemmeside.

Vedlagt findes en sagsfremstilling.

Jeg beklager, at jeg først nu har afsluttet min behandling af sagen.

Med venlig hilsen


Louise Vadheim Guldborg
Direktør

Kopi til:

Skatteministeriet
Rigsrevisionen

Sagsfremstilling

I forbindelse med min behandling af en konkret sag om SKATs modregning i overskydende skat blev jeg opmærksom på, at udformningen af begrundelsen i sagen rejste visse spørgsmål i forhold til forvaltningsretlige krav til myndighedernes begrundelse for skriftlige afgørelser, jf. forvaltningslovens § 24.

SKAT havde i sin afgørelse af 9. maj 2016 i den konkrete sag oplyst en skyldner om, at han havde overskydende skat til gode, og at beløbet var brugt som betaling "af hele eller dele af det beløb, du skylder (modregning)". Endvidere fremgik bl.a. følgende:

"Du havde 2.691,00 kr. til gode i overskydende skat. Der er brugt 2.691,00 kr. til at betale din gæld. Vi har følgende oplysninger om det beløb, du havde til gode:

Overskydende skat for perioden 1. januar 2015 til 31. december 2015 på 2.691,00 kr.

Du kan se den gæld, der er dækket, på den opgørelse, vi har vedlagt.

Begrundelse for modregning

Her finder du begrundelsen for, at vi modregner den gæld, som i opgørelsen er markeret med et hævet et-tal ⁽¹⁾.

Gæld til stat, kommune eller region

- Statskrav: SKAT har truffet afgørelse om modregning i dit tilgodehavende. Modregning er sket i overensstemmelse med dansk rets almindelige modregningsregler, der hviler på retspraksis og sædvane. Det betyder, at hvis en borger får et tilgodehavende hos staten, men samtidig skylder staten penge, kan der ske modregning af gælden med det tilgodehavende beløb.
- Personlig skat og arbejdsmarkedsbidrag: Modregning sker efter reglerne i § 62, stk. 3 i kildeskatteloven og dansk rets almindelige regler om modregning.
- Kommune- og regionskrav: SKAT har truffet afgørelse om modregning/inddrivelse efter reglerne i gældsinddrivelseslovens § 8.

Gæld vedrørende kontrolafgifter for overtrædelse af bestemmelserne i færdselsloven, lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jernbaneloven og lov om trafikelskaber

- Færdselsloven: Afgørelsen er truffet efter reglerne i § 122 b i bekendtgørelse af færdselsloven.
- Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed: Modregning er sket i overensstemmelse med dansk rets almindelige modregningsregler.

- Jernbaneloven: Afgørelsen er truffet efter reglerne i § 14, stk. 2 i jernbaneloven.
- Lov om trafikskaber: Afgørelsen er truffet efter reglerne i § 29, stk. 3 i trafikskabsloven.

Ved modregning, efter dansk rets almindelige modregningsregler, skal følgende 4 betingelser være opfyldt:

- Begge krav består mellem to parter
- Der er tale om pengekrav
- Det offentlige krav mod dig er ikke bortfaldet på grund af forældelse m.m.
- Det offentlige krav mod dig er forfalden til betaling, og dit tilgodehavende er klar til frigørelse.

Hvis du har spørgsmål

Hvis du har spørgsmål om gældens størrelse, eller du ikke er enig i, at du skylder beløbet, skal du kontakte den myndighed, vi inddriver gælden for.

Har du øvrige spørgsmål, er du velkommen til at ringe til os på telefon (...)"

Den vedlagte opgørelse havde følgende indhold:

"Opgørelse over den gæld, der er blevet betalt:

Gæld	Beskrivelse	Periode	Gæld til	Beløb
Bøde politiet		18.02.2016	Rigspolitiet ¹	2.691,00 kr.
Betalt i alt				2.691,00 kr.
Til udbetaling				0,00 kr.

¹: I brevet finder du en begrundelse for, at vi modregner den gæld, der er markeret med et hævet et-tal (1)."

Jeg bad den 10. februar 2017 SKAT om en udtalelse. Den 9. juni 2017 modtog jeg en udtalelse fra SKAT, hvori følgende bl.a. er anført:

"SKATs udtalelse

Udvidet oplysningsgrundlag for information i meddelelser og afgørelser

Indledningsvist bemærkes det, at Skatteministeriets Implementeringscenter for Inddrivelse (ICI) og Kammeradvokaten siden 2015 har foretaget analyser af den samlede fordringsmasse i Inddrivelse. I forbindelse med afdækningen af fordringernes retskraft er der identificeret en række problemer, som særligt knytter sig til fordringshavers adfærd, herunder især de stamdata, der oversendes for de enkelte fordringer. Flere typer for-

dringer oversendes til SKAT med oplysninger, der ikke svarer til den betegnelse og de krav, som er specificeret over for fordringshaver. Oplysningerne er ikke nødvendigvis forkerte – blot registreret og oversendt til SKAT Inddrivelse i et format, der ikke er i overensstemmelse med retningslinjerne herfor. Det kan betyde, at oplysningerne blive præsenteret ukorrekt i skyldnerens gældsoversigt.

Kammeradvokaten har i den forbindelse rådgivet SKAT til at udvide den information, som skyldnere modtager fra SKAT i skriftlige meddelelser og afgørelser. Kammeradvokaten har konkret anbefalet, at SKAT udvider sine gældsoversigter i skriftlige meddelelser og afgørelser med flest mulige oplysninger. For at understøtte skyldneren i at kunne forstå evt. fejlbehæftede gældsoversigter, har Kammeradvokaten endvidere anbefalet, at der etableres en hjemmeside med supplerende oplysninger.

Kammeradvokaten har bl.a. vurderet, at de tidligere anvendte modregningsafgørelser kan medføre en risiko for, at skyldner ikke modtager den information, der er nødvendig for, at kunne identificere den fordring, der modregnes i.

For at imødekomme Kammeradvokatens anbefaling har SKAT i forbindelse med modregningen i overskydende skat for 2016 udbygget begrundelsen i modregningsbrevene. SKAT har endvidere udvidet gældsoversigten og tilføjet hjemmesiden oplysninger om de enkelte fordringstyper.

Modregningsafgørelsen er udvidet med yderligere oplysninger om fordringerne, så skyldner modtager oplysninger om de registrerede datoer i stamdatafelterne 'stiftelsesdato', 'forfaldsdato', 'sidste rettidige betalingsdato', 'periode start', 'periode til' og 'modtagelsesdato'. Disse datoer vil ikke for alle fordringstyper være retvisende, hvorfor skyldner i nogle tilfælde har behov for yderligere oplysninger. SKAT har derfor på www.skat.dk/gæld udvidet hjemmesiden, så den nu indeholder oplysninger om de enkelte fordringstyper ('Forstå din gæld'). I modregningsbrevet henvises skyldneren til hjemmesiden for supplerende oplysninger.

Ændringerne er foretaget i samarbejde med Kammeradvokaten og gennemført fra og med d. 3. april 2017.

...

Det er SKATs vurdering, at afgørelses- og begrundelsesformen i de tidligere afgørelser også overholdt forvaltningslovens begrundelsespligt. Det fremgik imidlertid ikke udtrykkeligt af afgørelsen, hvilke modregningsregler og betingelser, der gælder for fx et bødekraft. Det medførte en risiko

for, at skyldner ikke modtog den information, der var nødvendig for at skyldner kunne identificere betingelserne for modregningen. Dette forhold er imødegået med udarbejdelsen af ændringerne, jf. ovenstående.

Ad ombudsmandens spørgsmål 1

Hvordan er afgørelser om modregning – herunder begrundelsen i den konkrete sag og i modregningssager generelt – affattet? Er afgørelser i sådanne sager f.eks. udfærdiget ved anvendelse af et paradigme eller genereret elektronisk?

SKAT Inddrivelse sender årligt ca. 500.000 afgørelser om modregning. Den automatiske modregning genererede i 2016 et provenu på ca. 3,5 mia. kr. svarende til lidt over halvdelen af det samlede provenu for inddrivelsen det pågældende år.

De afgørelser om modregning, der sendes til skyldnerne, genereres elektronisk i SKAT Inddrivelses IT-system, DMI. Det sker for at understøtte en ensartet og effektiv sagsbehandling i den store mængde sager, der er på området. SKAT skal hertil bemærke, at der efter forvaltningslovens § 24 ikke er noget til hinder for, at begrundelsen er en fortrykt standardbegrundelse, der indeholder en redegørelse for de retsregler, der gælder for det pågældende område, og den praksis, der følges.

Brevtekster med begrundelser og klagevejledning genereres af de fordringstyper, der dækkes ved modregningen. Det sikrer, at skyldneren får begrundelser og klagevejledning, der passer til de forhold, der er gældende for den konkrete afgørelse.

Af afgørelsen om modregning fremgår det, at 'Du/I kan på den vedlagte opgørelse se *den gæld*, beløbet er brugt til betaling af.' (SKATs understregning). Opgørelse over den gæld, der er modregnet til, er vedhæftet som et bilag til selve afgørelsen. Oplysninger om opgørelse af den gæld, der modregnes i, er således en del af den afgørelse som sendes til skyldneren.

Ad spørgsmål 2

Er det anførte i den konkrete sag udtryk for den normale afgørelses- og begrundelsesform i denne type af sager?

Afgørelsen i den konkrete sag er et udtryk for, hvordan SKAT, i tiden før og efter nedlukningen af EFI, udformede afgørelserne om modregning. Som det fremgår af ovenstående afsnit om udvidet oplysningsgrundlag for information i meddelelser og afgørelser, har SKAT efter anbefalinger fra Kammeradvokaten netop foretaget en række ændringer i modreg-

ningsbrevene. Dermed er den konkrete sag ikke udtryk for den aktuelle begrundelse i modregningsbrevene.

Ad spørgsmål 3

Hvordan kan borgeren ud fra begrundelsen for modregning i en afgørelse læse, at SKAT har vurderet, at betingelserne for modregning er opfyldt, og på hvilket grundlag og med hvilken hjemmel der er sket modregning i borgerens konkrete sag samt i hvilket skyldigt beløb og til hvilken myndighed? Jeg bemærker i den forbindelse blandt andet, at det i den konkrete sag alene af en opgørelse i et bilag til afgørelsen fremgår med et hævet et-tal, at beløb, der skyldes og modregnes med, er gæld til Rigspolitiet i form af en bøde. Bødekravet er imidlertid ikke udtrykkeligt anført i begrundelsens forskellige kategorier af gæld.

I forbindelse med inddrivelse af fordringer anvender SKAT Inddrivelse blandt andet fordringernes stamdata for at vurdere, om betingelserne for et givent inddrivelseskridt er til stede. Dette gælder også i relation til modregning.

Da reglerne om modregning som udgangspunkt ikke er fastsat ved lov, men beror på dansk rets almindelige regler, dvs. retspraksis og sædvaner, er det ikke altid muligt i afgørelsen at henvise direkte til specifikke paragraffer.

I den konkrete sag er der tale om modregning af gæld til Rigspolitiet i form af en bøde.

Bødekrav, der skyldes til Rigspolitiet, falder ind under kategorien 'Statskrav', og er derfor omfattet af det tekstafsnit i begrundelsen der hedder 'Gæld til stat, kommune eller region'. Bødekrav er ikke specifikt nævnt som fordringstype i begrundelsens tekstafsnit.

SKAT har i den konkrete sag beskrevet modfordringen (gælden til det offentlige) i opgørelsen, der er vedhæftet som bilag til afgørelsen om modregning. Det er i opgørelsen oplyst, at der er tale om et bødekrav, at fordringshaver er Rigspolitiet samt bødens størrelse, det vil sige der er sket angivelse af fordringstype, fordringshaver og det beløb der modregnes med. Der er endvidere angivet en dato under periode, der angiver stiftelsesdatoen for bøden.

Kammeradvokaten har rådgivet SKAT til at uddybe begrundelsen for modregningen i sine modregningsbreve. De nye modregningsbreve er derfor udbygget med et udførligt afsnit om de betingelser, der skal være opfyldt, før der kan ske modregning. Af skemaet bagerst i de nye mod-

regningsbreve fremgår det nu, hvilke beløb, der er modregnet, og til hvilken fordringshaver, fx den specifikke kommune, Danmarks Radio eller Udbetaling Danmark.

Ad spørgsmål 4

Gøres borgeren i forbindelse med afgørelser om modregning bekendt med hovedstolen for det beløb, der skyldes, og hvad restgælden er efter gennemført modregning? Jeg bemærker hertil, at det fremgår af afgørelsen i den konkrete sag, at spørgsmål til eller indsigelser mod gælden eller dennes størrelse skal rettes til den myndighed, gælden inddrives for. Størrelsen af det beløb, der er modregnet i (overskydende skat i den konkrete sag) er imidlertid det eneste der fremgår af opgørelsen i bilaget til afgørelsen.

I de ændrede modregningsbreve til borgeren beskrives bl.a. hvilken gæld der modregnes i, hvornår gælden er stiftet, forfaldsdato, sidste rettidige betalingsdato og det beløb, der modregnes i.

Skyldneren gøres i modregningsbrevene ikke opmærksom på hovedstolen for det beløb, der skyldes efter modregningens gennemførelse.

Det overvejes aktuelt, hvordan modregningsbrevene kan udvides med en oversigt over restgæld til inddrivelse og/eller modregning.

Afslutningsvis kan SKAT bemærke, at i forbindelse med en ændring af forældelsesloven i 2014 blev listen af forældelsesafbrydende skridt udvidet til også at omfatte SKAT Inddrivelses afgørelser om modregning. I lovforslaget (lovforslag nr. 42 af 30. oktober 2014) blev der taget stilling til indholdet af afgørelser om modregning efter gældsinddrivelsesloven:

'Restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om modregning ledsages af en begrundelse i form af oplysning om de beløb, der indgår i modregningen, og det juridiske hjemmelsgrundlag (lovreguleret modregning eller modregning efter almindelige modregningsregler). Ved afgørelsen vedlægges klagevejledning med oplysning om klageinstans og klagefrist.'

Videre anføres pkt. 3.20.2 om lovforslaget:

'En afgørelse om modregning har efter regeringens opfattelse betydelige lighedspunkter med afgørelser om lønindeholdelse og udlæg. Der kan i den forbindelse henvises til, at restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om modregning på samme måde som udlæg og lønindeholdelse har karakter af tvangsfuldbyrdelse.

Desuden sker modregning – ligesom lønindeholdelse og udlæg – ved en afgørelse, der skal opfylde de forvaltningsretlige krav til afgørelser, herunder med hensyn til begrundelse, klagevejledning m.v. Der er endvidere samme adgang til at klage over restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om modregning som over myndighedens afgørelser om lønindeholdelse. Den skyldner, der modregnes over for, har således en enkel (og gratis) adgang til at påklage afgørelsen.

De krav, som restanceinddrivelsesmyndigheden modregner med, hviler ofte på en offentlig myndigheds afgørelse, der ligeledes skal opfylde de forvaltningsretlige krav til afgørelser. Kravet er således blevet fastslået efter administrativ sagsbehandling, der indebærer en række retlige garantier for den berørte skyldner, herunder at den kompetente myndighed selv har pligt til at sørge for, at alle relevante oplysninger om sagen indhentes, før afgørelsen træffes, at der er foretaget partshøring, og at begrundelsespligten m.v. er iagttaget. De krav, som restanceinddrivelsesmyndigheden modregner med, må således som udgangspunkt anses for fuldt belyst og vil dermed fremstå med større klarhed, end hvad der nødvendigvis er tilfældet for en privat fordringshavers krav.’

...”