

17. JULI 2015

J.nr.: 7512244 DER

Rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI

1. INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDHOLDSFORTEGNELSE	1
2.	BAGGRUND	2
3.	OPSUMMERING AF HOVEDKONKLUSIONER	3
4.	KRITERIER OG METODE FOR UDVÆLGELSE AF FORDRINGER.....	3
5.	TILRETTELÆGGELSE AF ARBEJDET MED GENNEMGANG AF STIKPRØVER	4
6.	GRUNDLAGET FOR GENNEMGANGEN AF DEN ENKETE FORDRING	6
7.	JURIDISKE VALG/SKØN.....	8
8.	RESULTAT OG ANALYSE	13
8.1	Stikprøvens resultat	13
8.2	Statistiske observationer vedrørende resultatet.....	15
9.	OBSERVATIONER I ØVRIGT	17

2. BAGGRUND

SKAT's interne revision (SIR) og Kammeradvokaten har i fælleskab planlagt og gennemført en stikprøvevis gennemgang af 404 tilfældigt udvalgte fordringer i EFI.

Formålet med gennemgangen har været at foretage en efterprøvning af fordringsmassens kvalitet, dels i relation til retskraft, dels i relation til den i EFI registrerede forældelsesdato.

Gennemgangen af den enkelte fordring er foretaget med udgangspunkt i en fast analysemodel (template), hvor resultatet af gennemgangen af den enkelte fordring har resulteret i,

- en vurdering af, om SKAT under en retssag vil kunne dokumentere, at fordringen er retskraftig, og
- en vurdering af, om den i EFI registrerede forældelsesdato, uanset om fordringen er retskraftig eller ej, er korrekt, eller om datoen angiver en for tidlig eller en for sen forældelse.

Denne rapport indeholder,

- opsummering af hovedkonklusioner fra gennemgangen, jf. nedenfor, pkt. 3,
- beskrivelse af kriterier og metode for udvælgelse af de 404 fordringer i den samlede population af fordringer i EFI, jf. herved nedenfor, pkt. 4,
- beskrivelse af tilrettelæggelsen af arbejdet med gennemgang af stikprøver, jf. nedenfor, pkt. 5
- beskrivelse af grundlaget for gennemgangen af den enkelte fordring, herunder materiale og dokumentation som har ligget til grund for vurderingen i den enkelte sag, samt antagelser om dokumentationen, som SIR og Kammeradvokaten har gjort sig i forbindelse med gennemgang af materialet, jf. nedenfor, pkt. 6,
- beskrivelse af de juridiske valg, som SIR og Kammeradvokaten har foretaget i forbindelse med gennemgangen af den enkelte stikprøve, herunder navnlig valg i forbindelse med juridiske vurderinger, som er af skønspregnet karakter, jf. nedenfor, pkt. 7,
- nærmere beskrivelse af resultatet af den stikprøvevis gennemgang og de konklusioner, som kan drages på grundlag heraf, herunder nærmere analyse af resultatet samt

statistiske beregninger, som illustrerer, i hvilket omfang der er sikkerhed for, at resultatet afspejler tilstanden i den sammenlignelige restpopulation, jf. nedenfor, pkt. 8, og

- beskrivelse af andre relevante observationer, som SIR og Kammeradvokaten har gjort sig i forbindelse med gennemgangen, jf. nedenfor, pkt. 9.

3. OPSUMMERING AF HOVEDKONKLUSSIONER

For de gennemgåede 404 fordringer er det vurderet, at SKAT vedrørende 76 fordringer ikke vil være i stand til at dokumentere, at fordringerne er retskraftige. Dette svarer til, at der i ca. 18,8 % af de gennemgåede sager ikke vurderes at kunne føres bevis for retskraft.

For de gennemgåede 404 fordringer er det vurderet, at EFI vedrørende 202 fordringer indeholder en forkert forældelsesdato i forhold til den forældelsesdato, som kan beregnes på grundlag af den foreliggende dokumentation. Dette svarer til, at der i 50,0 % af de gennemgåede sager er anført en forkert forældelsesdato i EFI.

For de fordringer, hvor forældelsesdatoen i EFI vurderes at være forkert, er der i 85 af sagerne tale om, at EFI indeholder en for tidlig forældelsesdato, mens der for 117 er tale om, at EFI indeholder en for sen forældelsesdato.

Der henvises vedrørende grundlaget for konklusionerne til det nedenfor, pkt. 6, anførte om grundlaget for gennemgang af den enkelte fordring, og til det nedenfor, pkt. 7 anførte om juridiske valg/skøn, som er foretaget i forbindelse hermed.

Endvidere henvises til det nedenfor, pkt. 8 anførte om nærmere analyse af resultaterne af den stikprøvevise gennemgang.

4. KRITERIER OG METODE FOR UDVÆLGELSE AF FORDRINGER

Arbejdet med gennemgang af stikprøver er påbegyndt primo april 2015. Fordringerne, som er gennemgået i stikprøven, er udvalgt fra en række lister, som er genereret af SIR på dette tidspunkt.

På tidspunktet for udvælgelsen af de 404 fordringer, var der i EFI registeret i alt ca. 37 mio. fordrings-ID'er. De pågældende fordrings-ID'er er tildelt fortløbende, således at fordringerne som udgangspunkt bliver "yngre og yngre" jo højere fordrings-ID en fordring er tildelt.

I forbindelse med implementeringen af EFI er der efter det oplyste sket konvertering af forskellige typer af fordringer til EFI i større "klumper". Dette medfører, at større mængder af samme type fordringer i EFI er tildelt fortløbende numre.

Der forelå på tidspunktet for stikprøvens igangsættelse ikke et tilstrækkeligt datasæt, således at SIR og Kammeradvokaten ved udvælgelsen af stikprøver kunne lave proportionale strata, herunder for at sikre, at fordringer med bestemte karakteristika i stikprøven blev repræsenteret i samme omfang, som de er repræsenteret i restpopulationen.

I stedet blev der, for at sikre en vis repræsentativitet i udvælgelsen af stikprøver, genereret i alt 37 lister med fortløbende fordrings-ID'er og med ca. 1 mio. fordringer på hver liste. Fra disse lister blev der ud fra tilfældighedsprincippet genereret 37 nye lister, med ca. 30 fordringer på hver liste. SIR's medarbejdere har udvalgt stikprøverne fra de sidstnævnte 37 lister (dvs. gennemsnitligt ca. 10 – 11 fordringer pr. liste).

Der er ved udvælgelsen sket frasortering af:

1. Fordringer som ved opslag i EFI var registeret som værende betalt eller afskrevet på tidspunktet for gennemgangen
2. Fordring, som ved opslag i EFI kunne konstateres at være mindre end 3 år gamle.

Stikprøven omfatter således ingen fordringer, som er mindre end 3 år gamle. Dette medfører samtidig, at der har måttet vælges flere fordringer end 10 – 11 pr. liste fra de lister, som havde lave fordringsnumre, jf. ovenfor, idet listerne med de "yngste fordringer" i vidt omfang alene indeholdt fordringer med stiftelsesdatoer, som lå mindre end 3 år tilbage.

Fravælgelsen af fordringer, som er mindre end 3 år gamle, medfører, at SIR og Kammeradvokaten ikke har foretaget vurdering af fordringer af typen "inddrivelsesrente".

Der henvises om populationens størrelse efter frasorteringer til pkt. 8.2, nedenfor.

Generelt bemærkes i øvrigt, at EFI indeholder et meget betydeligt antal fordringstyper, og at gennemgangen – henset til antallet af stikprøver – ikke omfatter samtlige af disse.

5. TILRETTELÆGGELSE AF ARBEJDET MED GENNEMGANG AF STIKPRØVER

Arbejdet med gennemgang af stikprøver er foretaget på basis af en af Kammeradvokaten og SIR i fælleskab udarbejdet template.

Templaten medfører, at den enkelte revisor skal foretage en gennemgang af den udvalgte fordring i hele dens levetid fra stiftelse til tidspunktet for gennemgangens foretagelse.

Revisoren undersøger indledningsvist, hvilken type af forældelsesfrist som er gældende for den pågældende fordring. Herefter foretager revisorerne en kortlægning af, hvilke begivenheder, som i fordringens levetid har medført afbrydelse eller suspension af forældelsesfristen.

I forbindelse med vurderingen af det enkelte forældelsesafbrydende skridt er der foretaget en vurdering af den dokumentation, som kan tilvejebringes, herunder f.eks. kopier af afgørelse om underretninger om lønindeholdelse, afgørelser om modregning samt fogedbøger mv.

Ved gennemgangens start foretog SIR og Kammeradvokaten over to dage gennemgang af et antal enkeltsager, herunder for at afprøve og justere den valgte template, samt for at aftale rammer for den løbende informationsindhentelse mv., jf. nedenfor, pkt. 6.

Arbejdet med gennemgang af de enkelte fordringer er herefter primært foretaget af 3 erfarne revisorer hos SIR i Silkeborg. Det er Kammeradvokatens vurdering, at ovennævnte revisorer besidder stor viden om inddrivelsesprocesserne og EFI. Endvidere har yderligere 2 erfarne revisorer hos SIR i København tillige gennemgået et antal sager, ligesom 4 medarbejdere hos SKAT har foretaget dokumentindhentning i et antal sager.

Der er løbende afholdt et antal møder hos SIR i Silkeborg med deltagelse af Kammeradvokaten. Formålet hermed har været løbende at drøfte de forskellige juridiske aspekter af arbejdet med forældelsesvurdering. Kammeradvokaten har i den forbindelse forholdt sig til et antal af de sager, som SIR's revisorer har gennemgået, ligesom Kammeradvokaten har været med til at definere de juridiske rammer, som har dannet grundlag for gennemgangen af den enkelte fordring, jf. nedenfor.

Kammeradvokaten har ikke foretaget nogen gennemgang af de enkelte sager og Kammeradvokaten har ikke foretaget stikprøver heri, ud over det, som løbende er foretaget i forbindelse med afholdelse af møder hos SIR.

Der er undervejs i forbindelse med gennemgangen udarbejdet 2 statusrapporter (**bilag 1 og 2**), som beskriver det løbende arbejde med gennemgang af fordringer.

6. GRUNDLAGET FOR GENNEMGANGEN AF DEN ENKETE FORDRING

Gennemgangen af den enkelte fordring er foretaget på grundlag af det materiale, som har været tilgængeligt for SIR og Kammeradvokaten via SKAT's forskellige IT systemer, herunder EFI, Captia, Doc2Archive og SAP mfl.

Endvidere har SIR i forbindelse med gennemgangen af stikprøven i en lang række sager stillet spørgsmål til SKAT, som har resulteret i, at SKAT har fremfundet yderligere dokumentation fra centrale og decentrale arkiver.

Følgende forhold skal særligt fremhæves, jf. nedenfor, pkt. a - e:

- a. SIR og Kammeradvokaten har som grundlag for forældelsesvurderingen taget udgangspunkt i de oplysninger, som fremgår af EFI, herunder basisoplysninger om stiftelsestidspunkt, forfaldsdag og sidste rettidige betalingsdato. I den forbindelse har SIR og Kammeradvokaten som udgangspunkt antaget, at oplysningerne var korrekte.

Kun hvor oplysningerne har givet særlig anledning hertil, er der foretaget nærmere vurdering af, om basisoplysningerne er retvisende¹. Det bemærkes hertil, at SIR og Kammeradvokaten for en række fordringer har konstateret, at basisoplysningerne er behæftet med fejl, herunder at EFI indeholder fiktive eller notorisk forkerte basisoplysninger, jf. nedenfor, pkt. 9.

- b. SIR og Kammeradvokaten har ved gennemgangen søgt information om forældelsesafbrydende skridt i SKAT's forskellige IT systemer. Søgningen er blandt andet foretaget ved gennemgang af konverteringsnoter fra KMD-IND og RIS.

I det omfang der i SKAT's forskellige IT systemer ikke er fundet omtale af forældelsesafbrydende skridt, har SIR og Kammeradvokaten lagt til grund, at sådanne skridt ikke har været foretaget. SIR og Kammeradvokaten har i disse tilfælde ikke efterspurgt dokumentation hos SKAT for, at forældelsesafbrydende skridt har været foretaget i den relevante periode.

- c. SIR og Kammeradvokaten har i de sager, hvor det ikke har været muligt at fremskaffe dokumentation for f.eks. forældelsesafbrydende skridt, som er omtalt i kon-

¹ Undersøgelse af basisoplysningerne er f.eks. foretaget i de situationer, hvor basisoplysningerne som udgangspunkt vil være indbyrdes uforenelige, f.eks. fordi stiftelsestidspunktet ligger efter sidste rettidige betalingsdato. Endvidere er undersøgelse foretaget i situationer, hvor sagsbehandleren ved gennemgang af restantens andre fordringer konstaterer, at flere forskellige fordringer indeholder ensartede data – f.eks. således at en lang række af forskudsvist udlagte underholdsbidrag er anført i EFI med samme stiftelsesdato. I disse situationer har SIR og Kammeradvokaten vurderet, at EFI indeholdt fiktive datoer indtastet af fordringshaveren, jf. nedenfor, pkt. 9.

verteringsnoterne eller i sagsakterne i øvrigt, rettet henvendelse til SKAT og anmodet om bistand til fremskaffelse af dokumentationen. I en række sager har dette resulteret i, at SKAT har kunnet tilvejebringe tilfredsstillende dokumentation for, at forældelsen på et givent tidspunkt er afbrudt.

I andre sager har SKAT tilvejebragt en dokumentation, som var utilstrækkelig, eller oplyst, at dokumentationen ikke har kunnet fremskaffes. SIR og Kammeradvokaten har i disse sager lagt til grund, at SKAT ikke er i stand til at tilvejebringe yderligere dokumentation vedrørende forældelsesafbrydelsen af den pågældende fordring.

- d. SIR og SKAT har ikke indhentet dokumentation fra eksterne fordringshavere (dvs. andre fordringshavere end SKAT), herunder i de tilfælde, hvor det er vurderet, at EFI indeholder fiktive/forkerte basisoplysninger om en ekstern fordringshavers fordring. I det omfang dette har medført tvivl om, hvorvidt en fordring var retskraftig, har SIR og Kammeradvokaten vurderet, at SKAT ikke ved en retssag kan føre bevis for, at fordringen er retskraftig, jf. ovenfor, pkt. 1.

Særligt vedrørende tilfælde, hvor en fordring er modtaget i EFI fra en ekstern fordringshaver, og hvor rigtigheden af en af fordringshaveren indtastet fremtidig forældelsesdato forudsætter, at der er sket afbrydelse af eller suspension af forældelsesfristen, før fordringen er modtaget i EFI, har SIR og Kammeradvokaten som udgangspunkt antaget, at en sådan afbrydelse /suspension har fundet sted og at forældelsesdatoen derfor er korrekt. Der er altså i overensstemmelse med ovenstående ikke indhentet dokumentation herfor fra den eksterne fordringshaver.

Undtagelse fra ovenstående antagelse er alene gjort i tilfælde, hvor revisoren konkret har fået mistanke om, at forældelsesdatoen er fiktiv eller forkert, og i tilfælde, hvor der henset til sammenhængen mellem 1) modtagelsesdatoen, 2) den for fordringen gældende forældelsesregel og 3) den anførte fremtidige forældelsesdato, er formodning for, at datoen er forkert/ugyldig.

- e. SIR og Kammeradvokaten har lagt vægt på oplysninger i sagen om verserende klagebehandling eller domstolsbehandling, som kan påvirke forældelsesfristens udløb, jf. herved forældelseslovens § 21, stk. 2. Det er imidlertid væsentligt at understrege, at SIR og Kammeradvokaten ikke aktivt har efterspurgt information hos andre dele af SKAT vedrørende ligningen, herunder information om administrativ klagebehandling, såfremt sagen ikke har indeholdt oplysninger, som gav anledning hertil.
- f. SIR og Kammeradvokaten har generelt forsøgt at vurdere, i hvilket omfang den enkelte fordring var omfattet af en oprindelig 3, 5 eller 10-årig forældelsesfrist. Hvor oplysninger i sagen har givet anledning hertil, har SIR og Kammeradvokaten fore-

taget særskilt undersøgelse af, om den af fordringshaveren valgte forældelsesfrist har været korrekt. Omvendt har SIR og Kammeradvokaten i de sager, hvor der ikke var anledning hertil, ikke efterset grundlaget for de enkelte fordringers forældelsesfrist, herunder f.eks. undersøgt, om en restskat for et givent indkomstår var omfattet af en afgørelse, som efter skatteforvaltningsloven/ligningsloven medfører en længere forældelsesfrist end 3 år (f.eks. grov uagtsomhed eller kontrollerede transaktioner).

Det bemærkes, at de ovenfor nævnte forhold i sagens natur kan medføre, at resultatet af gennemgangen af den enkelte stikprøve er behæftet med fejl. Når SIR og Kammeradvokaten alligevel, dels har foretaget en række antagelser, dels bevidst har undladt at efterspørge dokumentation i en række tilfælde, er dette begrundet med,

- at efterprøvning af oplysninger og indhentning af yderligere dokumentation ville have været særdeles tidskrævende, herunder som følge af lange svartider hos SKAT og eksterne fordringshavere, og
- at det konkret er vurderet, at de trufne valg som alt overvejende hovedregel ikke vil føre til, at der drages fejlagtige konklusioner om retskraft.

7. JURIDISKE VALG/SKØN

Som anført ovenfor, har SIR og Kammeradvokaten generelt baseret vurderingen af den enkelte fordring på de basisoplysninger, som er indeholdt i EFI, herunder oplysningerne om stiftelsestidspunkt, forfaldsdato og sidste rettidige indbetalingsdato, jf. ovenfor, pkt. 6.

SIR og Kammeradvokaten har ved vurderingen af den enkelte fordring foretaget følgende juridiske valg/skøn:

- SIR og Kammeradvokaten har konstateret, at der i en række sager kan rejses tvivl om, hvorvidt en henstand har medført afbrydelse af forældelsen. Dette gælder i sager, hvor henstand er meddelt med hjemmel i inddrivelsesbekendtgørelsens § 6, og hvor det direkte fremgår af bekendtgørelsens § 7 samt af henstandsbrevet til borgeøren, at SKAT i henstandsperioden har været berettiget til at foretage udlæg, lønindeholdelse og modregning mv.

SIR og Kammeradvokaten har i disse sager lagt til grund, at henstand i medfør af inddrivelsesbekendtgørelsens § 6, selvom denne er meddelt efter anmodning fra borgeren, ikke udskyder forfaldstidspunktet, således at forældelsesfristen afbrydes. Henstand er i disse sager betragtet som en "berostillelse" af inddrivelsen, som ikke har betydning for forældelsesfristens beregning. Konkret har dette ikke medført, at

nogen af de 404 gennemgåede fordringer er anset for forældede, herunder f.eks. fordi borgerens ansøgning om henstand i den konkrete sag har indeholdt en skylderkendelse, jf. forældelseslovens 19, stk. 2, eller fordi der i de enkelte sager rettidigt er foretaget andre skridt, som har afbrudt forældelsen.

- SIR og Kammeradvokaten har i en række sager konstateret, at SKAT anvender et dokument som standard skylderkendelse, jf. forældelseslovens 19, stk. 2, som medfører en forældelsesfrist på 3 år, selvom dokumentet efter sit indhold formentlig indeholder en skyldanerkendelse, som i medfør af forældelseslovens § 5, nr. 3, medfører en forældelsesfrist på 10 år.

SIR og Kammeradvokaten har i disse sager lagt til grund, at dokumentet i overensstemmelse med SKAT's beslutning udgør en skylderkendelse, som afbryder forældelsesfristen og medfører, at en ny forældelsesfrist på 3 år begynder at løbe.

For nogle forældelsesafbrydende skridt indeholder lovgivningen specifikke krav til specifikation af den restance, som forældelsesafbrydes. For andre forældelsesafbrydende skridt indeholder lovgivningen ingen udtrykkelige specificationskrav, men der gælder et almindeligt krav om, at SKAT kan fortage en entydig identifikation af de fordringer, som er omfattet af de forældelsesafbrydende skridt. Endelig gælder der for nogle forældelsesafbrydende skridt en mere fri bevisvurdering, som er afgørende for, om forældelsen vedrørende en konkret fordring kan anses for afbrudt.

Fælles for alle typer af forældelsesafbrydende skridt er, at det altid beror på en konkret vurdering, om skridtet er gyldigt, og om der i forbindelse med skridtet er sket en tilstrækkelig specifikation/identifikation af den fordring, som forældelsesafbrydes. For at sikre ensartethed i denne vurdering, og for at lette arbejdet med den stikprøvevise gennemgang af fordringer, har SIR og Kammeradvokaten anvendt følgende retningslinjer vedrørende de mest anvendte forældelsesafbrydende skridt:

a. Udlæg

For så vidt angår udlæg har SIR generelt ikke efterprøvet, om tilsigelsen lever op til lovgivningens krav, herunder om tilsigelsen indeholder de i retsplejelovens foreskrevne oplysninger. Baggrunden herfor er, dels at et tidligere foretaget udlæg ikke nødvendigvis er ugyldigt, selvom tilsigelsen i dag viser sig at lide af en eller flere mangler, dels at ugyldighed som følge af mangler ved tilsigelsen efter praksis ikke nødvendigvis medfører, at forældelsesfristen ikke er afbrudt ved udlægges foretagelse.

Det er ved vurderingen lagt til grund, at lovgivningen ikke indeholder specifikke krav til selve fogedbogen, herunder krav om, at restancen, for hvilken udlæg foretages, skal være specificeret i noget nærmere bestemt omfang. Til gengæld er det et krav, at SKAT kan foretage en entydig identifikation af de fordringer, som er omfattet af udlægget. Dette krav er naturligvis opfyldt i sager, hvor restancen er fuldt ud specificeret i fogedbogen ved angivelse af de enkelte fordringer.

I relation til kravet om entydig identifikation i sager, hvor specificeringen ikke er fuldstændig, er følgende retningslinjer anvendt:

- Fogedbogen indeholder ingen specificering

I tilfælde, hvor restancen i fogedbogen f.eks. er angivet som ”*deres skyld til SKAT*” eller som ”*T/A mv.*” eller som ”*Told, Skatter og Afgifter mv.*” og med angivelse af ét samlet skyldbeløb, er det lagt til grund, at SKAT ikke kan foretage en entydig identifikation af, hvilke fordringer som er omfattet af udlægget.

Undtagelse er gjort i de tilfælde, hvor fogedbogen ledsages af eller henviser til en vedlagt skyldopgørelse eller til en tilsigelse, som findes i sagen, og som indeholder en tilstrækkelig specificering til, at entydig identifikation kan foretages.

Det bemærkes, at der ikke foreligger retspraksis, som be- eller afkræfter, om udlæg er gyldigt, når der ikke på basis af selve fogedbogen, en vedlagt opgørelse eller en forudgående tilsigelse, kan foretages en entydig identifikation af, hvilke fordringer som omfattes af udlægget.

Det er muligt, at domstolene i nogle sager vil acceptere, at udlægget er gyldigt, såfremt SKAT ved efterfølgende opløsning til enkeltposter af den samlede saldo, som er anført i fogedbogen, på kr. og ører kan redegøre for, hvorledes fordringen var sammensat. Det er imidlertid efter Kammeradvokatens opfattelse behæftet med *betydelig tvivl*, om udlæg i sådanne situationer kan anses for gyldigt foretaget, herunder fordi selve fogedbogen og de forud herfor foreliggende dokumenter ikke kan bidrage til en objektiv afgrænsning af, for hvilke fordringer udlæg blev foretaget. Fogedbogen svarer under disse omstændigheder til en stævning, som ud over en betalingspåstand, ikke indeholder nogen anbringender, og som derfor ikke på behørig vis identificerer det skyldforhold, som stævningen angår.

Selvom SKAT efterfølgende kan forklare og sandsynliggøre, hvilke fordringer som efter SKAT's opfattelse var omfattet af udlægget, er det som anført efter Kammeradvokatens vurdering behæftet med *betydelig tvivl*, om udlægget i sådanne tilfælde kan anses for at være gyldigt. Der er derfor i forbindelse med den stikprøvevise

gennemgang besluttet, at sådanne udlæg ikke anses for gyldige for den fordring, som i den enkelte stikprøvegennemgang er efterprøvet.

- Fogedbogen indeholder en vis specifikation

Om tilfælde, hvor fogedbogen indeholder en vis specifikation, herunder anførelse af restancens art, og størrelsen af den enkelte restanceart, henvises først og fremmest til det ovenfor anførte om henvisninger i fogedbogen til vedlagte opgørelser eller til tilsigelsen.

I tilfælde, hvor fogedbogen indeholder en vis specifikation, herunder anførelse af restancens art (f.eks. moms, A-skat eller restskat), og størrelsen af den enkelte restanceart, har SIR og Kammeradvokaten lagt til grund, at SKAT vil kunne foretage entydig identifikation af de fordringer, som er omfattet af udlægget.

Det bemærkes hertil, at dette normalt vil kræve, at SKAT er i stand til ved efterfølgende opløsning til enkeltposter af den saldo, som er anført i fogdebogen, på kr. og øre at redegøre for, hvorledes fordringen på udlægstidspunktet var sammensat.

Det bemærkes endvidere, at SKAT i nogle tilfælde ikke vil være i stand til at foretage en sådan efterfølgende saldoopløsning. Samtidig vil den manglende fuldstændighed af specifikationen i nogle tilfælde kunne give anledning til bevismæssig tvivl, som vil medføre, at udlægget ikke har afbrudt forældelsen for en given fordring².

SIR og Kammeradvokaten har imidlertid lagt til grund, at SKAT kan foretage saldoopløsning, som medfører en entydig identifikation, dels da det i forbindelse med den stikprøvevise gennemgang af sager ville have været særdeles tidskrævende at skulle afvente en saldoopløsning fra SKAT af de enkelte restancer, dels ud fra den erfaring, at SKAT som alt overvejende hovedregel rent faktisk vil være i stand til at foretage en saldoopløsning, som forklarer restancens enkelte elementer på en sådan måde, at en identifikation må anses for at være entydig. I sammenlagt 113 af de gennemgåede sager har SIR og Kammeradvokaten forudsat, at SKAT vil være i stand til at foretage en nøjagtig og overbevisende saldoopløsning.

- Fogedbogen indeholder forkert specifikation

² Sådant bevis tvivl vil f.eks. foreligge, hvis fogedbogen angiver, at et udlæg foretaget i 2002 omfatter "Moms 1994" med kr. 50.000, og det efterfølgende konstateres, at skyldnerens momsrestance vedrørende 1994 på tidspunktet udgjorde 100.000 bestående af foreløbigt fastsat moms for 1. kvartal 1994 med kr. 50.000 og foreløbigt fastsat moms for 2. kvartal 1994 med kr. 50.000. I dette tilfælde vil det ikke være muligt at bevise, hvilken del af momsrestancen for 1994 som var omfattet af udlægget, om den manglende mulighed for entydig identifikation medfører, at ingen af de to kvartalers moms bevisligt kan anses for forældelsesafbrudt ved udlægget.

I tilfælde, hvor fogedbogen rent faktisk indeholder en vis specifikation, som ikke omtaler den omhandlede fordring, er forældelsen ikke anset for at være afbrudt for den pågældende fordring, med mindre objektive momenter gør det åbenlyst, at fordringen ikke er nævnt som følge af en simpel skrivefejl/slåfejl i fogedbogen³.

b. Lønindeholdelse og S-løn

I relation til lønindeholdelse og S-løn har SIR og Kammeradvokaten lagt til grund, at forældelsen ikke gyldigt er afbrudt i sager, hvor afgørelsen og underretningen til borgeren herom ikke indeholder en specifikation, der omfatter restanceart (dvs. moms, A-skat eller restskat), og størrelsen af den enkelte type af restance⁴.

c. Skylderkendelse og henstand

For så vidt angår skylderkendelse og henstand⁵ er der i den enkelte sag i overensstemmelse med retspraksis foretaget en fri bevisvurdering, med henblik på klarlægning af, om SKAT under en retssag ville kunne føre bevis for, at fordringen er omfattet af skylderkendelsen/henstanden.

d. Andre

SIR og Kammeradvokaten har antaget, at en afgørelse om modregning for at forældelsen afbrydes, som minimum skal indeholde oplysning om, 1) den fordring, som anvendes til modregning, og 2) den fordring, som delvist dækkes af modregningen⁶ og for hvilken forældelsen herefter er afbrudt.

³ I tilfælde, hvor fogedbogen således anfører, at restancen består af "Restskat 1994 – 1998", er det antaget, at forældelsen ikke er afbrudt for restskat 1999, med mindre det har været åbenlyst for borgeren, at der var tale om en skrivefejl. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor fogedbogen samtidig henviser til en vedlagt opgørelse, hvor beløbet fremgår, og hvoraf det følger, at restancen også omfatter en restskat for 1999.

⁴ Der henvises til gældsindrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 5, hvoraf det følger, at skyldneren skal modtage underretning om lønindeholdelsen som "...skal være skriftlig og angive gældens art og størrelse". Efter de nugældende regler afbrydes forældelsen ved lønindeholdelse på det tidspunkt, hvor underretningen kommer frem til skyldneren, jf. forældelseslovens § 18, stk. 4. I de tilfælde, hvor afgørelsen alene indeholder angivelse af "deres skyld som udgør kr. ..." uden at der samtidig henvises til en vedlagt opgørelse, som indeholder nærmere specifikation, er afgørelsen om lønindeholdelse efter SIR og Kammeradvokatens vurdering ikke gyldig i den forstand, at forældelsen kan anses for at være afbrudt.

⁵ Der henvises i øvrigt til det ovenfor anførte om henstand, hvoraf det fremgår, at henstand til personer i medfør af inddrivelsesbekendtgørelsens § 6 ikke fører til udskydelse af forfaldstidspunktet. Ligningsmæssig henstand i medfør af skatteforvaltningslovens § 51 er i overensstemmelse med retspraksis anset for at medføre en udskydelse af forfaldstidspunktet, også selvom SKAT har taget forbehold om at inddække restancen ved modregning i henstandsperioden. Inddrivelsesmæssig henstand til virksomheder og juridiske personer, som er meddelt ved aftale uden særskilt hjemmel, er anset for at have udskudt forfaldstidspunktet, også selvom henstandsbevillingen indeholder et modregningsforbehold.

⁶ Der henvises f.eks. til Ombudsmandens udtalelse i FOB 1991.143, hvor Ombudsmanden udtalte, at en kommune som inddrivelsesmyndighed havde haft pligt til at oplyse, hvilke krav, som var blevet fyldestgjort ved modregning.

8. RESULTAT OG ANALYSE

Som anført ovenfor, pkt. 1, har SIR's medarbejdere gennemgået i alt 404 fordringer. Der henvises til oversigt med fordrings-ID'er, som indeholder SIR's vurderinger vedrørende de enkelte fordringer.

8.1 Stikprøvens resultat

Resultatet af gennemgangen kan skematisk illustreres som følger:

	Ja		Nej		Oplysninger mangler	Antal gennemgåede sager
	antal	pct.	antal	pct.			antal	antal
Fejl i basisoplysninger	193	47,8	211	52,2	1	404
Skriftlig skylderkendelse	97	24,0	307	76,0	1	404
Dokumentation for retskraft ad 1)	328	81,2	76	18,8	1	404
Forudsætter saldo opløsning *)	113	28,0	291	72,0	1	404
Fejl i forældelsesdato ad 2)	202	50,0	202	50,0	1	404

*) 113 af de retskraftige fordringer forudsætter, at der efterfølgende kan saldoopløses.

ad 1) Dokumentation for retskraft mangler for 75 fordringer:	Intet forældelsesafbrydende skridt	Fejl i forældelsesafbrydende skridt	Mangler dokumentation for forældelsesafbrydende skridt	I alt
	48	13	15	76

ad 2) Fejl i forældelsesdato for 201 fordringer er fordelt med:	For sen dato	For tidlig dato	I alt
	117	85	202

Som det fremgår i skemaet ovenfor har gennemgangen vist, at der i sammenlagt 193 sager (svarende til hele 47,8 %) er fejl i de basisoplysninger (ud over forældelsesdatoen) som er

indeholdt i EFI. Dette kan som anført ovenfor f.eks. dække over, at fordringen er modtaget i EFI med forkerte eller fiktive data.

I sammenlagt 76 sager er det konkluderet, at SKAT ikke vil kunne føre bevis for retskraft. Årsagerne til manglende retskraft kan inddeles i 3 kategorier:

a. Forældelsen ses ikke afbrudt rettidigt

Denne kategori omfatter i alt 48 af de 76 sager. Kategorien dækker over sager, hvor der ved gennemgang af sagen ikke kan ses tegn på, at forældelsen er søgt afbrudt inden udløbet af fordringens forældelsesfrist.

b. Fejl i forældelsesafbrydende skridt

Denne kategori omfatter i alt 13 ud af 76 sager. Kategorien dækker over sager, hvor et forældelsesafbrydende skridt ses at være foretaget, men hvor skridtet ikke gyldigt har afbrudt forældelsen, herunder f.eks. fordi en underretningen om lønindeholdelse ikke indeholder oplysninger om restancens art og størrelse.

c. Manglende dokumentation for afbrydende skridt

Denne kategori indeholder i alt 15 ud af 76 sager. Kategorien dækker over sager, hvor et forældelsesafbrydende skridt er omtalt i f.eks. konverteringsnoterne i EFI, men hvor det trods henvendelse til SKAT mv. ikke har været muligt at tilvejebringe dokumentation for skridtets foretagelse.

For 202 fodringer er det konstateret, at EFI indeholder en anden forældelsesdato end den, som kan beregnes på grundlag af den i sagen foreliggende dokumentation. I disse sager er forældelsesdatoen for tidlig i 85 sager og for sen i 117 sager.

I de sager, hvor SIR har vurderet, at SKAT kunne dokumentere retskraftighed, er det i 113 sager forudsat, at SKAT ved "opløsning" af samleposter i f.eks. fogedbøger vil kunne føre bevis for, at fordringen er omfattet af et eller flere forældelsesafbrydende skridt, jf. ovenfor, pkt. 7.

I sammenlagt 97 sager ses SKAT at have anvendt en skriftlig skylderkendelse, som kan indeholder en anerkendelse af gældenden, jf. ovenfor, pkt. 7.

8.2 Statistiske observationer vedrørende resultatet

Stikprøvepopulationen og resultatet af stikprøven kan illustreres som følgende:

Stikprøvepopulation			Stikprøve					
Inter-ter-val	Beløb i kr.	Antal			Retskraftig		Ikke retskraftig	
			Beløb i kr.	Antal	Beløb i kr.	Antal	Beløb i kr.	Antal
[0-10]	2.467.174	417.572	92	16	76	13	16	3
[10-100[	66.923.535	1.311.459	2.403	48	1.940	37	462	11
[100-1.000[	1.379.708.696	2.916.712	64.963	131	44.573	95	20.390	36
[1.000-10.000[	8.960.944.907	4.091.240	420.328	186	349.182	166	71.146	20
[10.000-100.000[	12.000.959.582	444.363	605.410	20	432.919	15	172.491	5
[100.000-1.000.000[	9.965.198.941	43.535	530.845	3	277.762	2	253.083	1
[1.000.000-10.000.000[	4.769.326.712	2.185	0	0	0	0	0	0
[100.000.000-100.000.000[	2.969.171.890	114	0	0	0	0	0	0
[100.000.000-1.000.000.000[	1.289.531.100	6	0	0	0	0	0	0
	41.404.232.538	9.227.186	1.624.041	404	1.106.452	328	517.588	76

Den totale stikprøvepopulation, der tidligere er redegjort for i afsnit 4, ses at omfatte ca. 41,4 mia. kr. samt ca. 9,2 mio. stk. fordringer. Stikprøvepopulationen er opgjort som fordringer, der er stiftet før 1/1 2012 og som har et restancebeløb målt ultimo marts måned 2015. Herudover er alle inddrivelsesrenter fravalgt.

Den tilfældigt udvalgte stikprøve, der omfatter 404 fordringer, omfatter fordringer for kr. 1,6 mio. Endvidere kan det konstateres, at stikprøvepopulationen ikke har omfattet fordringer på over kr. 1 mio., hvilket skyldes, at den tilfældige udvælgelse af 404 fordringer blandt 9,2 mio. stk. ikke har ramt nogen af de kun 2.305 stk. fordringer, der omfatter beløb over kr. 1 mio.

Beregning af konfidensinterval for ikke retskraftige fordringer

Et konfidensinterval er et interval der med en vis sandsynlighed omfatter den sande/korrekte værdi. Konfidensintervallets usikkerhed er udtrykt ved *fejlmargen* og *konfidensgrad*. En *fejlmargen* udtrykker bredden på konfidensintervallet, mens en *konfidensgrad* beskriver med hvilken sikkerhed den faktiske/sande værdi vil ligge inden for den øvre og nedre grænse i konfidensintervallet.

Den del af stikprøvepopulationen, som undersøgelsen giver belæg for at konkludere på, omfatter 32,4 mia. kr. og 9,2 mio. stk. fordringer og omfatter beløbsintervallet mellem 0 til 1 mio. kr. Det beregnede konfidensinterval omfatter derfor alene fordringer under 1 mio. kr.

Konfidensinterval ⁷	Fejlprocent	Antal fordringer
Lav	15,0%	1.383.394
Middel	18,8%	1.735.374
Høj	22,6%	2.087.353

Beregningen viser, at stikprøvepopulationen, der andrager ca. 9,2 mio. stk. fordringer, omfatter mellem 1,4 – 2,1 mio. enkeltfordringer, som ikke er retskraftige. Denne konklusion har en sikkerhed på 95%.

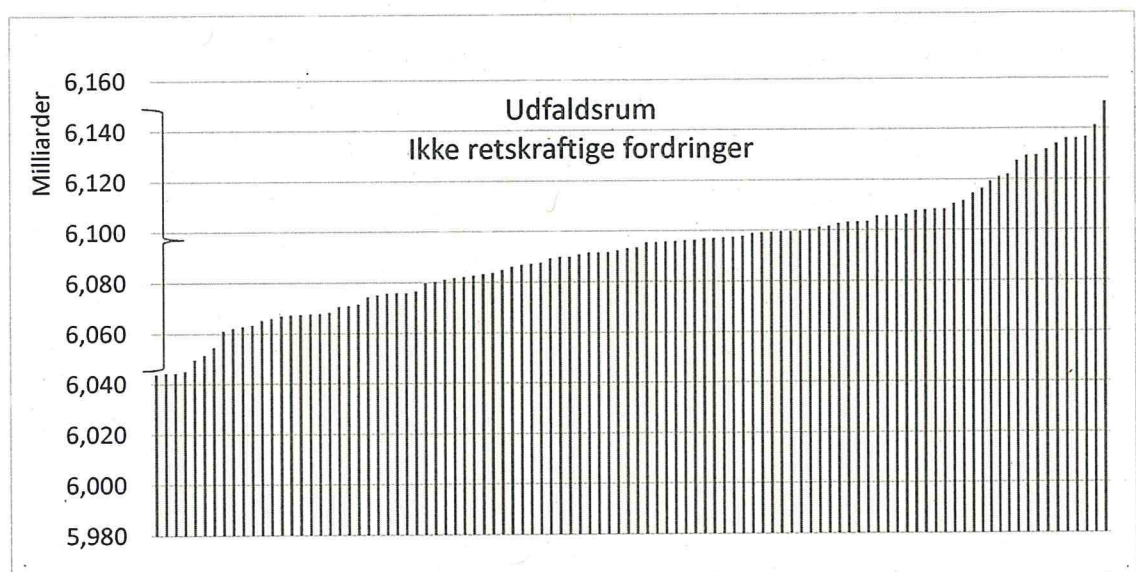
Estimat af ikke retskraftige beløb

⁷ 95% konfidensgrad og 5% fejlmargen

SIR har estimeret det beløbsmæssige omfang af manglende retskraft ved at gennemkøre 100 simuleringer, hvor samtlige fordringer i stikprøvepopulationen på under kr. 1 mio. er behæftet med en sandsynlighed på 18,81% for at være ikke retskraftig. Disse simuleringer er præsenteret nedenstående:

Nedenstående graf viser, at udfaldsrummet for summen af ikke retskraftige fordringer, udgøres af intervallet mellem kr. 6,04 – 6,15 mia. Udfaldsrummet skal ses i forhold til 32,4 mia. kr.

Ovenstående konklusion omfatter således ikke fordringer der ligger i intervallet mellem 1 mio. kr. og opefter.



Det bemærkes, at simuleringen viser variationen i populationens samlede fejlbeløb under forudsætning af, at ikke retskraftige fordringer udgør netop 18,81%. Som tidligere nævnt er opgørelse af denne størrelse behæftet med usikkerhed, og det faktiske udfaldsrum vil derfor være større end angivet i grafen ovenfor.

9. OBSERVATIONER I ØVRIGT

I forbindelse med gennemgangen af de enkelte fordringer har SIR og Kammeradvokaten foretaget notering af forhold, som efter en umiddelbar vurdering kan have været kilde til utilsigtet forældelse eller forkert registrering af forældelsesdatoen for et større antal fordringer.

I et bilag til denne rapport (bilag 3) findes en liste med beskrivelse af de forhold, som SIR og Kammeradvokaten er stødt på i forbindelse med gennemgangen. Som det fremgår af

listen, er der tale om en lang række forskelligartede forhold, som ikke lader sig beskrive nærmere under ét.

Ud over de i listen anførte mere specifikke forhold, kan følgende overordnede observationer fremhæves:

- Anvendelse af "åbne" standardskrivelser eller individuelle breve

For så vidt angår en række forskellige inddrivelseskridt, er der tilsyneladende tale om, at SKAT i gennem tiderne har anvendt "åbne" standardskrivelser eller individualiserede skrivelser, som medfører, at det har været op til den enkelte sagsbehandler at vurdere, hvilke specifikke krav dokumentet skulle opfylde, før end dokumentet har levet op til lovkrav og beviskrav mv.

F.eks. for så vidt angår fogedbøger, er der i vidt omfang fundet dokumenter, som er håndskrevne, ligesom en række maskinskrevne eller EDB-genererede fogedbøger fremstår som værende "tomme" standarder, hvor det har været op til den enkelte sagsbehandler at udfylde skrivelsen efter behov. Dette medfører for eksempel, at specificationsgraden i relation til restanceopgørelsen i fogedbøger er meget varierende, spændende fra tilnærmelsesvist fuld specification, til (hvad der synes at forekomme i vidt omfang) ingen eller næsten ingen specification. Sidstnævnte er som anført ovenfor, pkt. 7, problematisk i forhold til, hvorvidt SKAT kan foretage den fornødne entydige dokumentation for, hvilke fordringer, der er omfattet af udlægget.

Tilsvarende eksempler kan fremhæves for så vidt angår henstandsbreve, afgørelser om lønindeholdelse og andre dokumenter, hvis udformning kan have afgørende betydning for, hvorvidt skrivelsen får den fornødne og tilsigtede forældelsesafbrydende virkning.

SIR og Kammeradvokaten har ikke undersøgt - og har ikke efterspurgt information om - hvorvidt der internt i SKAT har været opstillet nærmere retningslinjer for anvendelsen af/ udfyldelsen af de nævnte dokumenter. Samtidig har SIR og Kammeradvokaten ikke grundlag for, baseret på de gennemgåede 404 fordringer, at udtale sig om, hvorvidt problemstillingen vedr. åbne standardbreve er forandret (forbedret eller forværret) over tid. Det anbefales imidlertid, at der fremadrettet er fokus på at anvende lukkede standarder, som dels tvinger til anvendelse af centralt godkendte og juridisk efterprøvede formuleringer, dels medfører ensartethed i den måde hvor på dokumenter udfærdiges i SKAT.

- Manglende adgang til dokumentation

I forbindelse med gennemgangen af de 404 fordringer har SIR og Kammeradvokaten konstateret, at der i 15 ud af de 76 sager, hvor retskraft ikke kunne dokumenteres, er tale om, at dokumenter, som burde være tilstede i en sag, ikke kunne fremfindes.

Generelt er det konstateret, at der i en lang række sager var behov for at anmode SKAT om bistand til at fremfinde dokumenter fra mere eller mindre svært tilgængelige arkiver, herunder decentralt placerede fysiske arkiver – dvs. ringbind med sagsrelaterede dokumenter, som opbevares på en af SKAT's adresser. Det er SIR's og Kammeradvokatens vurdering, at der er risiko for, at dokumenterne, når de ikke findes i SKAT's forskellige IT systemer, på et senere tidspunkt ikke tages i betragtning, når der sker sagsbehandling vedr. en given fordring.

Adgangen til dokumentation synes endvidere at være vanskeliggjort af, at der ikke er noget entydigt svar på, hvor dokumenter har skullet gemmes, herunder om det ene eller det andet IT system er anvendt til at gemme et givent dokument, såfremt et forældelsesafbrydende skridt har omfattet krav, der på tidspunktet for skridtets foretagelse var "håndteret" i flere forskellige IT Systemer.

Uden at dette er statistisk velunderbygget, er det SIR's og Kammeradvokatens fornemmelse, at der navnlig for fordringer, som er stiftet før ca. 2005, mangler dokumentation, ligesom den dokumentation som forefindes, ofte er vanskelig og særdeles tidskærvende at fremfinde.

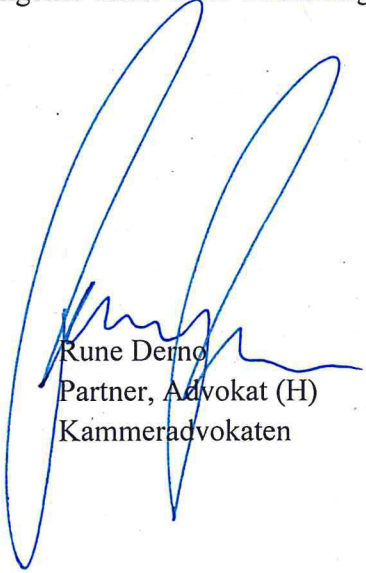
- SIR og Kammeradvokaten er i forbindelse med gennemgangen blevet opmærksom på, at en række fordringer tilsyneladende er indsat i EFI med åbenlyst forkerte basisoplysninger. Dette gælder tilsyneladende for f.eks. et større antal forskudsvist udlagte bidrag, som alle er anført i EFI med en sidste rettidig indbetalingsdato den 8. oktober 2012. Det gælder endvidere for de såkaldte RUF⁸ sager, hvor fordringstype ofte ikke er retvisende, fordi flere forskellige fordringer i EFI er slået sammen til en og under en samlet betegnelse. For disse fordringer gælder endvidere, at stiftelsestidspunkt, forfaldsdag og sidste rettidige betalingsdato er anført som én og samme dato⁹. Det er for så vidt angår RUF sagerne samtidig konstateret, at der - når der f.eks. i dag foretages udlæg via EFI – ikke sker yderligere specifikation vedr. disse

⁸ RUF er en forkortelse af "Retskraftige Uerholdelige Fordringer" og dækker over fordringer vedr. virksomheder med personlig hæftelse (enkeltmandsvirksomheder og I/S'er mv.), hvis aktiviteter er ophørt i en bestemt periode. Efter det oplyste udgør det samlede nominelle pålydende af RUF fordringerne i alt ca. kr. 6,6 mia.

⁹ Karl-Christian Kristiansen, Betaling og Inddrivelse, har ved mail af 28. maj 2015 oplyst følgende vedrørende RUF kravene: " ... datoen for den seneste forældelsesafbrydelse (blev) konverteret til det vi i EFI kender som stiftelsestidspunkt. Samme dato går igen i felterne forfaldsdato, SRB og periode".

fordringer, herunder således, at borgeren kan se, at fordringerne er sammensat af flere underfordringer (og i nogle tilfælde helt andre fordringstyper), og således at det ikke fremgår, hvornår kravene reelt er stiftet. Det henvises i den forbindelse til det ovenfor, pkt. 7, anførte vedrørende kravet om entydig dokumentation for, hvilke fordringer som er omfattet af et udlæg, samt vedrørende forkert specifikation i fogedbogen. Det er SIR's og Kammeradvokatens opfattelse, at det er behæftet med betydelig tvivl, om et udlæg for RUF fordringerne under disse omstændigheder kan anses for at være gyldigt.


Kurt Wagner
Revisionschef
Skatteministeriet


Rune Derno
Partner, Advokat (H)
Kammeradvokaten