

Skatteministeriet
Udkast

J. nr. 16-0053699

Forslag
til

Lov om ændring af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, lov om en børne- og ungeydelse og opkrævningsloven

(Tiltag vedrørende inddrivelse i perioden til og med 2019, indsamling og anvendelse af visse oplysninger, gennemførelse af modregning og indkomstaftapning af børne- og ungeydelsen uden parts-høring samt nægtelse eller inddragelse af registreringen for moms og A-skat m.v. ved konkurska-rantæne)

§ 1

I lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, jf. lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015, som ændret ved lov nr. 1253 af 17. november 2015, foretages følgende ændringer:

1. I § 3 indsættes efter stk. 5 som nye stykker:

»Stk. 6. Restanceinddrivelsesmyndigheden kan hos andre myndigheder indhente og i et register, der af restanceinddrivelsesmyndigheden oprettes til formålet, opbevare oplysninger om, hvilke personer der er berettigede til børne- og ungeydelse, samt de børn og unge, som ydelsen vedrører.

Stk. 7. Restanceinddrivelsesmyndighedens adgang til oplysninger, jf. stk. 4-6, gælder også indsamling og anvendelse af oplysninger om personers nettoindkomst og betalingsevne til brug for statistiske og regnskabsmæssige formål.«

Stk. 6 bliver herefter stk. 8.

2. I § 3, stk. 6, 1. pkt., der bliver stk. 8, 1. pkt., ændres »stk. 1 og 3-5« til: »stk. 1 og 3-7«.

3. Efter § 9 indsættes før overskriften før § 10:

»§ 9 a. Modregning, der gennemføres af restanceinddrivelsesmyndigheden eller af told- og skat-teforvaltningen som fordringshaver, kan ske uden partshøring af skyldneren og uden forudgående vurdering af dennes økonomiske forhold.«

4. § 17, stk. 1, affattes således:

»Klager over restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om inddrivelse af fordringer m.v., herunder om kravets eksistens og størrelse, når spørgsmålet herom vedrører restanceinddrivelses-myndighedens administration, kan indbringes for Landsskatteretten, medmindre andet er bestemt i

lovgivningen eller i medfør heraf. Klagen skal indgives skriftligt til restanceinddrivelsesmyndigheden og skal være modtaget senest 3 måneder efter modtagelsen af den afgørelse, der klages over. Der kan dog ses bort fra en fristoverskridelse, hvis særlige omstændigheder taler derfor. Hvis restanceinddrivelsesmyndigheden på grundlag af klagen finder anledning dertil, kan restanceinddrivelsesmyndigheden genoptage sagen. Kan restanceinddrivelsesmyndigheden ikke give fuldt medhold i klagen, og denne fastholdes, videresender restanceinddrivelsesmyndigheden klagen til skatteankeforvaltningen sammen med en udtalelse om sagen. Skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4 og 5, finder ikke anvendelse.«

5. Efter § 18 a indsættes før overskriften før § 19:

»Særlige regler for perioden til og med 2019

§ 18 b. Skatteministeren kan for perioden til og med 2019 fastsætte særlige regler om fravigelse af reglerne i § 4 om dækningsrækkefølgen for krav under inddrivelse.«

§ 2

I lov om en børne- og ungeydelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 964 af 19. september 2011, som ændret ved § 7 i lov nr. 1382 af 28. december 2011, § 9 i lov nr. 326 af 11. april 2012, § 2 i lov nr. 920 af 18. september 2012, § 2 i lov nr. 1398 af 23. december 2012 og § 2 i lov nr. 999 af 30. august 2015, foretages følgende ændring:

1. I § 8 a indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* Nedsættelse af henholdsvis børneydelsen og ungeydelsen, jf. stk. 1, kan ske uden parts-høring af modtageren af ydelsen.«

§ 3

I opkrævningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1180 af 30. september 2015, foretages følgende ændring:

1. Efter § 11 indsættes:

»**§ 11 a.** Told- og skatteforvaltningen kan nægte eller inddrage registreringen efter skatte- og afgiftslove, hvor opkrævningen reguleres efter denne lov, for en person, der er pålagt en konkurskarrantæne efter konkurslovens § 159, 2. pkt., medmindre personen over for told- og skatteforvaltningen godtgør, at vedkommende ikke deltager i og ikke forventes at skulle deltage i ledelsen af den omhandlede erhvervsvirksomhed.«

§ 4

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. april 2016.

Stk. 2. § 1, nr. 4, har virkning for klager over afgørelser truffet den 1. april 2016 eller senere.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning

2. Lovforslagets formål og baggrund

2.1. Fastsættelse af særlige regler om dækningsrækkefølge i interimperioden

2.2. Ændret klagebehandling af klager over SKATs restanceinndrivelse

2.3. Indsamling og anvendelse af visse oplysninger til brug for SKATs opgaver som restanceinndrivelsesmyndighed

2.4. Gennemførelse af modregninger uden partshøring

2.5. Gennemførelse af indkomstaftapning af børne- og ungeydelsen uden partshøring

2.6. Nægtelse eller fratagelse af registrering ved konkurskarantæne

3. Lovforslagets enkelte elementer

3.1. Fastsættelse af særlige regler om dækningsrækkefølge i interimperioden

3.1.1. Gældende ret

3.1.1.1. Inddrivelsestiltag

3.1.1.2. Dækningsrækkefølge

3.1.2. Lovforslaget

3.2. Ændret klagebehandling af klager over SKATs restanceinndrivelse

3.2.1. Gældende ret

3.2.2. Lovforslaget

3.3. Indsamling og anvendelse af visse oplysninger til brug for SKATs opgaver som restanceinndrivelsesmyndighed

3.3.1. Gældende ret

3.3.2. Lovforslaget

3.4. Gennemførelse af modregninger uden partshøring

3.4.1. Gældende ret

3.4.1.1. Modregning

3.4.1.2. Partshøring

3.4.1.3. Inddragelse af hensynet til skyldnerens økonomiske forhold ved modregning

3.4.2. Lovforslaget

3.5. Gennemførelse af indkomstaftapning af børne- og ungeydelsen uden partshøring

3.5.1. Gældende ret

3.5.1.1. Indkomstaftapning af børne- og ungeydelsen

3.5.1.2. Partshøring

3.5.2. Lovforslaget

3.6. Nægtelse eller fratagelse af registrering ved konkurskarantæne

3.6.1. Gældende ret

3.6.2. Lovforslaget

4. Økonomiske konsekvenser for det offentlige

5. Administrative konsekvenser for det offentlige

6. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

7. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

8. Administrative konsekvenser for borgerne

9. Miljømæssige konsekvenser

10. Forholdet til EU-retten

11. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

12. Sammenfattende skema

1. Indledning

Lovforslaget er det andet af en række lovgivningstiltag på inddrivelsesområdet som led i det arbejde, der er igangsat i Skatteministeriet, som følge af at SKAT den 8. september 2015 besluttede at stoppe al automatisk inddrivelse via Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI).

Det er målsætningen, at et nyt it-system kan være færdigt i 2019. I perioden frem mod det nye system skal der etableres en midlertidig it-understøttelse ("interimssystem"). Interimssystemet vil i starten alene kunne sikre en begrænset it-understøttelse af inddrivelsen, men forventes gradvist at kunne udbygges til eventuelt at udgøre en permanent it-løsning.

For at undgå utilsigtet forældelse i perioden med ingen eller meget begrænset systemunderstøttelse er der i november 2015 gennemført lovgivning om standsning af forældelsen for fordringer under inddrivelse. Dette lovforslag indeholder yderligere tiltag, der er nødvendige for etableringen af interimssystemet og for en hensigtsmæssig behandling af klager på inddrivelsesområdet. Herudover foreslås en række justeringer og præciseringer, der skal sikre et klart og entydigt hjemmelsgrundlag.

Forslaget vil senere i år blive fulgt op af yderligere tiltag, der bl.a. skal sikre enklere regler på inddrivelsesområdet, hvilket er afgørende for en effektiv it-understøttelse.

Lovforslaget indeholder følgende elementer:

- Tiltag vedrørende interimperioden: Det foreslås, at skatteministeren for "interimperioden" kan fastsætte regler om fravigelse af den generelle dækningsrækkefølge. Desuden foreslås klagestrukturen på inddrivelsesområdet ændret, så klager skal sendes direkte til SKAT. Ændrer SKAT ikke afgørelsen, videresendes klagen til Skatteankestyrelsen.
- Justeringer og præciseringer: Det foreslås, at SKAT kan indhente og anvende oplysninger om personer, der er berettigede til børne- og ungedyldelse og om nettoindkomst, og betalingsevne til statistiske og regnskabsmæssige formål. Desuden præciseres det, at indkomstaftapning af børne- og ungedyldelsen og SKATs modregning som fordringshaver eller restanceinddrivelsesmyndighed kan ske uden partshøring, og at SKAT ved skærpet konkurskarantæne kan nægte eller inddrage registreringen for moms og A-skat m.v.

2. Lovforslagets formål og baggrund

2.1. Fastsættelse af særlige regler om dækningsrækkefølge i interimperioden

SKAT besluttede den 8. september 2015 at stoppe al automatisk inddrivelse via EFI, på baggrund af at en række analyser af Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI) og DebitorMotorInddrivelse (DMI) havde påvist fejl af funktionel, teknisk og datamæssig karakter. Analyserne m.v. er nærmere beskrevet i "Redegørelse om Ét Fælles Inddrivelsessystem", der er sendt til Skatteudvalget den 25. september 2015.

Indtil der er fundet en alternativ metode til it-understøttelse af inddrivelsesaktiviteterne, vil SKATs restanceinndrivelse derfor i en periode skulle udføres uden eller med en meget begrænset system-understøttelse.

I perioden frem mod det nye system skal der etableres en midlertidig it-understøttelse ("interimssystem"). Interimssystemet forventes i starten alene at kunne sikre en begrænset it-understøttelse af inddrivelsen, men forventes gradvist at kunne udbygges til eventuelt at udgøre et permanent it-system for inddrivelsen, hvilket forventes tidligst at kunne ske om ca. 3-4 år ("interimsperioden").

Der skal således i interimsperioden opretholdes en produktion på inddrivelsesområdet, så der fortsat kan ske modtagelse af nye fordringer fra de fordringshavere, hvis fordringer skal inddrives af SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed, og inddrivelse af retskraftige fordringer, der allerede er modtaget til inddrivelse.

Det forventes som følge af behovet for gradvis udvikling af funktionalitet baseret på interimssystemets dokumenterede evne til at understøtte inddrivelsen, at inddrivelsen via første udgave af interimssystemet vil være begrænset til ca. 25 udvalgte fordringstyper med tre inddrivelsesindsatser (rykkere, betalingsordninger og udlæg) i forhold til nye skyldnere, dvs. skyldnere, der ikke i forvejen er registreret med gæld i EFI.

Der er derfor behov for en adgang til at fravige bestemmelserne i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. Det gælder særligt i forhold til at kunne fravige de generelle regler om dækningsrækkefølgen i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, fordi fordringer, der er modtaget til inddrivelse via interimssystemet, indledningsvist ikke vil blive dækket, hvis fordringerne ikke indgår blandt de udvalgte ca. 25 fordringstyper. De vil i stedet blive placeret i interimssystemets inaktive del. En fordring, der indgår i interimssystemets aktive del, fordi den er en af de udvalgte ca. 25 fordringstyper, vil i henhold til de gældende regler om dækningsrækkefølgen efter omstændighederne skulle dækkes efter en anden fordring, der er placeret i interimssystemets inaktive del. Men denne dækning vil ikke ske, fordi der netop ikke via interimssystemet sker nogen inddrivelse af denne anden fordring. Der er derfor behov for at kunne fravige dækningsrækkefølgen, så alene fordringer, der er placeret i den aktive del af interimssystemet, dækkes via den inddrivelse, der finder sted ved anvendelsen af rykkere og betalingsordninger via interimssystemet. Ved udlæg dækkes alene de fordringer, der er omfattet af udlægget. Fordringer, der er placeret i interimssystemets inaktive del, vil blive inddrevet, såfremt en inddrivelsesindsats, der foregår uden for interimssystemet, f.eks. manuelt eller ved modregning, muliggør det.

Herudover er der behov for, at SKATs overordnede forpligtelse til i sit inddrivelsesarbejde at anvende det mest hensigtsmæssige blandt alle de mulige inddrivelsestiltag, der i henhold til lovgivningen kan tages i forhold til den enkelte fordring, kan fraviges i forhold til inddrivelsen af de ca. 25

fordringstyper, som interimssystemet i starten alene skal kunne understøtte. Det drejer sig som nævnt ovenfor om understøttelse af anvendelsen af rykkere, betalingsordninger og udlæg.

Det foreslås derfor, at skatteministeren gives adgang til at fastsætte regler, hvorefter SKAT i en interimperiode, hvor et interimssystem tages i anvendelse, og indtil et permanent it-system til systemunderstøttelse af inddrivelsen kan tages i drift, til brug for restanceinddrivelsen alene systemunderstøttet søger at inddrive udvalgte fordringstyper i forhold til udvalgte skyldnere. Dette indebærer, at der skal indføres særlige regler om dækningsrækkefølgen.

2.2. Ændret klagebehandling af klager over SKATs restanceinddrivelse

Inden den 1. januar 2014 skulle klager over SKATs afgørelser som restanceinddrivelsesmyndighed indgives til SKAT, der herefter havde 14 dage til eventuelt at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse, der gav klageren helt eller delvist medhold. Ved delvist medhold havde klageren herefter en måned til at meddele SKAT, om klagen ønskedes fastholdt, hvorefter SKAT skulle videresende klagen til Landskatteretten sammen med en udtalelse. SKAT skulle også videresende klagen til Landsskatteretten sammen med en udtalelse, hvis SKAT ikke fandt grundlag for at genoptage sagen og give klager helt eller delvist medhold. Disse regler fremgik af § 39 i den tidligere bekendtgørelse nr. 922 af 24. august 2011 om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Ved lov nr. 649 af 12. juni 2013 blev denne klagestruktur ændret, idet klager over SKATs inddrivelse som restanceinddrivelsesmyndighed siden den 1. januar 2014 har skullet indgives til Skatteankestyrelsen, der efter modtagelsen af klagen indhenter en udtalelse fra SKAT. I forbindelse med denne anmodning har SKAT mulighed for at genoptage sagen. Disse regler fremgår af § 17 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige og skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4 og 5.

I interimperioden med udviklingen af et nyt it-system til understøttelse af inddrivelsen skal SKAT ud over at sikre den gradvise indfasning af et nyt it-baseret inddrivelsessystem have løst en række problemer med fordringer med tvivlsom retskraft, idet sådanne fordringer ikke lovligt kan inddrives, og genoptagelser af sager, hvori der er foretaget en muligvis ulovlig inddrivelse. Dette arbejde kan efter omstændighederne medføre inddrivelsesklager, der ellers ikke ville være opstået.

Til SKATs arbejde med de genoptagelser, som SKAT vil skulle gennemføre i de tilfælde, hvor der er konstateret ulovligheder i inddrivelsen, og arbejdet med de klager, der indgives over SKATs afgørelser om inddrivelse vedrørende selv samme fordring, som genoptagelsen vedrører, vil det være hensigtsmæssigt med en koordineret behandling af klagesager på inddrivelsesområdet. Det foreslås derfor, at klager over SKATs afgørelser om inddrivelse som restanceinddrivelsesmyndighed skal indgives til SKAT.

Hvis SKAT ikke kan give klager fuldt medhold i klagen, og denne fastholdes af klager, skal SKAT herefter videresende klagen til Skatteankestyrelsen sammen med en udtalelse om sagen. Der vil

således være tale om en tilbagevenden til den klagestruktur, der var gældende på inddrivelsesområdet inden lovændringen pr. 1. januar 2014, jf. ovenfor.

Den klagestruktur, der blev indført ved lov nr. 649 af 12. juni 2013, skal evalueres medio 2017, med henblik på en vurdering af om der vil være behov for ændringer. Det vil derfor i den forbindelse også skulle vurderes, hvilken permanent løsning der skal vælges for klager på inddrivelsesområdet.

2.3. Indsamling og anvendelse af visse oplysninger til brug for SKATs opgaver som restanceinddrivelsesmyndighed

I Kammeradvokatens legalitetsanalyse af 8. september 2015 af udvalgte funktionaliteter i SKATs inddrivelsessystem, Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI) og DebitorMotorInddrivelse (DMI), jf. SAU 2014-15 (2. samling), Alm. del – bilag 48, omtales SKATs indsamling og anvendelse af visse personoplysninger. Det konkluderes, at det for SKATs opgavevaretagelse som restanceinddrivelsesmyndighed ikke er nødvendigt at indsamle oplysninger om nettoindkomst og genberegne betalingsevnen for personer, som ikke længere har et gældsforhold til inddrivelse via SKAT, eller for personer, som aldrig har haft en gæld til inddrivelse via SKAT. I det omfang det er nødvendigt at indsamle oplysninger om en nettoindkomst for at beregne en betalingsevne på en person, som er registreret med et aktivt gældsforhold, vil dette være lovligt.

Det omtales også, at SKAT har oprettet et internt register over alle udbetalinger af børne- og ungedydelse (BUM-registeret) til brug for vurderingen af, om en person er forsørger, hvilken information indsamles til brug for beregningen af personens betalingsevne i henhold til § 5, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1513 af 13. december 2013 om inddrivelse af gæld til det offentlige. SKAT har i skattekontrollovens § 6 E hjemmel til at foretage samkøring med andre offentlige registre på en sådan måde, at de personer, der falder uden for udsøgningskriteriet, forbliver i deres respektive registre. SKAT har således hjemmel til at foretage en samkøring med f.eks. Udbetaling Danmarks register på de personer, som SKAT har behov for at beregne betalingsevnen på, i forhold til at fastslå, om de pågældende personer har en forsørgerpligt, men der er ikke hjemmel til at indsamle oplysninger om alle de borgere, som modtager børne- og ungedydelse, og oprette et internt register til brug for opbevaringen af disse oplysninger.

For at kunne igangsætte en inddrivelsesindsats hurtigst muligt efter modtagelsen af en fordring til inddrivelse er der imidlertid behov for en adgang til at indsamle oplysninger og oprette et register med oplysninger om personnummer på alle personer, der er berettigede til børne- og ungedydelser, samt med oplysninger om personnumre på de børn, som ydelsen vedrører.

En sådan indsamling af personoplysninger og oprettelse og førelse af et register over alle personer, der er berettigede til børne- og ungedydelser, herunder også personer, der ikke aktuelt har gæld, der inddrives af SKAT, kræver, at der indføres en særskilt lovhjemmel hertil.

Der er endvidere behov for en adgang til at foretage beregning af nettoindkomst og betalingsevne til brug for statistiske og regnskabsmæssige formål, herunder en opgørelse af fordringernes inddrivelse som grundlag for udarbejdelse af restancestatistik og rapportering til Folketinget om status for offentlige restancer og som grundlag for fastsættelse af fordringernes kursværdi.

Den beskrevne indsamling og anvendelse af oplysninger om personers nettoindkomst og betalingsevne indebærer umiddelbart en behandling af personoplysninger, der er så omfattende, at den ikke er hjemlet inden for persondatalovens bestemmelser, og som endvidere ud fra overordnede samfunds- og retssikkerhedsmæssige overvejelser kræver, at der tilvejebringes en direkte lovhjemmel herfor.

2.4. Gennemførelse af modregninger uden partshøring

Som nævnt i afsnit 2.1 stoppede SKAT den 8. september 2015 al automatisk inddrivelse via EFI. Det omfattede også modregninger. Der arbejdes dog i Skatteministeriet og SKAT på at få skabt mulighed for at gennemføre modregning via en systemunderstøttelse fra EFI/DMI, indtil et nyt it-system kan overtage denne inddrivelsesfunktion.

Der er imidlertid i forbindelse med en klage til Folketingets Ombudsmand rejst tvivl om, hvorvidt der i det konkrete tilfælde skulle være gennemført partshøring af den pågældende borger, før SKAT gennemførte modregning for hans skattegæld.

SKAT gennemfører ikke modregning i typer af udbetalinger, der ikke kan gøres til genstand for retsforfølgning, f.eks. udlæg og arrest, som følge af navnlig deres forsørgelseskarakter. Det gælder f.eks. social pension, kontanthjælp, boligstøtte m.v. Derudover foretager SKAT ikke modregning i visse andre typer af udbetalinger, der er øremærkede til et særligt formål, der vil forspildes, hvis der modregnes. Det gælder f.eks. løntilskud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. SKM2006.302.SKAT.

Desuden oplyses en borger, der får oplysning om en udbetaling fra det offentlige, typisk om, at gæld til det offentlige kan blive modregnet i forbindelse med udbetalingen. En skyldner med kendskab til sin gæld vil derfor være gjort opmærksom på, at beløbet helt eller delvist vil kunne blive anvendt til modregning med gælden til det offentlige.

Modregning sker i praksis i en automatiseret proces, der hviler på systemunderstøttelse. En pligt til inden hver enkelt modregning at foretage partshøring og undersøge skyldners økonomiske forhold vil helt fjerne den effektivitet, som den automatiserede proces sikrer, og indebære væsentlige administrative og økonomiske konsekvenser.

Allerede inden idriftsættelsen af EFI den 1. september 2013 var SKATs modregninger baseret på systemunderstøttelse fra bl.a. Det Centrale Fordringsregister, hvor offentlige fordringshavere kunne få deres fordringer registreret med henblik på modregning i udbetalinger fra staten.

I forlængelse af de forenklinger, der allerede var gennemført på inddrivelsesområdet, som følge af at opgaven med inddrivelse af gæld til det offentlige fra den 1. november 2005 blev placeret hos SKAT, havde Skatteministeriet endvidere analyseret mulighederne for at systemunderstøtte procedurerne for modregning, således at der i Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI) kunne udvikles et modregningsmodul. Der blev således ved lov nr. 346 af 18. april 2007 (Automatisk modregning m.v.) gennemført en række ændringer i bl.a. lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer for at sikre det fornødne hjemmelsgrundlag for denne systemunderstøttede modregning af SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed. De regler, der blev indført i lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer, findes i dag i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Det vil modvirke det hensyn til systemunderstøttelse af modregning, som Folketinget med et stort flertal tilsluttede sig ved vedtagelsen af lov nr. 346 af 18. april 2007, hvis SKAT i forbindelse med hver enkelt modregning skal gennemføre partshøring af skyldneren og undersøge dennes økonomiske forhold. SKAT gennemførte således i 2012 tæt på 900.000 modregninger for et samlet beløb på ca. 6,2 mia. kr. I dag registreres i statistikken alene antallet af fordringer, der dækkes helt eller delvist ved modregning. Det samlede antal fordringer, der helt eller delvist er dækket ved modregning gennemført af SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed i perioden 1. september 2013 indtil 31. maj 2014, dvs. de første 21 måneder af EFI's drift, udgjorde i alt 6.083.000, svarende til et provenu på ca. 3,9 mia. kr. I samme periode blev 247.000 fordringer dækket helt eller delvist ved modregninger gennemført af SKAT som fordringshaver. Det samlede provenu udgjorde 855 mio. kr. Heri indgår ikke modregninger foretaget via skattekontoen efter opkrævningslovens § 16 a, stk. 1.

Det meget store antal modregninger medfører alene et meget beskedent antal klager. I 2012 traf Landsskatteretten afgørelse i 132 klagesager, hvoraf fire klager fik helt eller delvist medhold. I 2013 traf Landsskatteretten afgørelse i 83 klagesager. Klageren fik helt eller delvist medhold i seks af disse. I 2014 traf Skatteankestyrelsen afgørelse i 412 klagesager, og syv klager fik helt eller delvist medhold. Stigningen i antallet af klager fra 2013 til 2014 skyldes bortfaldet den 1. januar 2014 af den remonstrationsordning (dvs. genoptagelse med henblik på eventuel ændring af afgørelsen), der fremgik af § 39 i den tidligere bekendtgørelse nr. 922 af 24. august 2011 om inddrivelse af gæld til det offentlige. I dag finder en remonstrationsbehandling først sted, efter at Skatteankestyrelsen har modtaget klagen, jf. skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 5.

Skatteankestyrelsen har oplyst, at årsagen til, at klageren har fået helt eller delvist medhold, som regel er, at modfordringen ikke bestod eller ikke bestod fuldt ud som følge af forældelse eller andet bortfald, mens kravet var til inddrivelse hos SKAT, eller at kravet på anden vis var opgjort forkert.

Mange modregninger vil ved en pligt til partshøring desuden ikke kunne ske inden for den udbetalingsfrist, der gælder for den fordring, hvori der modregnes.

Med lovforslaget fastslås, at modregning, der gennemføres af restanceinddrivelsesmyndigheden eller gennemføres af told- og skatteforvaltningen som fordringshaver, kan ske uden partshøring af skyldneren og uden forudgående vurdering af dennes økonomiske forhold.

Med henblik på at det hurtigt afklares, om eventuelle indsigelser fra skyldner i forhold til den gennemførte modregning giver anledning til, at hovedfordringen skal udbetales, vil der blive etableret en ”fast track”-ordning, således at SKAT i de sager, hvor en skyldner påklager en modregning, som SKAT har gennemført som fordringshaver, inden for en frist på 14 dage skal afgive en udtalelse til Skatteankestyrelsen eller ændre afgørelsen, hvis SKAT i forbindelse med en genoptagelse af sagen finder anledning hertil. Herved sikres det, at de indsigelser, der ville kunne være fremsat under en forudgående høring, vil blive behandlet hurtigst muligt. I forhold til modregninger foretaget af SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed vil en lovbestemt ”fast track”-ordning blive opnået ved den foreslåede indførelse af en remonstrationsordning svarende til den, der inden den 1. januar 2014 var gældende for klager over SKATs inddrivelse som restanceinddrivelsesmyndighed. Forslaget om denne indførelse indebærer, at inddrivelsesklager skal indgives til SKAT, der herefter inden for 14 dage vil kunne genoptage sagen og give klageren helt eller delvist medhold, hvis der findes grund hertil, jf. ovenfor i afsnit 2.2.

2.5. Gennemførelse af indkomstaftapning af børne- og ungeydelsen uden partshøring

Den beløbsmæssige opgørelse af indkomstaftapningen er fastsat i § 1 a i lov om en børne- og ungeydelse, og det fremgår endvidere af lovens § 8 a, hvilke oplysninger der skal lægges til grund for nedsættelsen. Nedsættelsen sker således på baggrund af objektive kriterier, og SKAT informerer både på forskudsopgørelsen og årsopgørelsen om, at indkomstoplysningerne kan medføre indkomstaftapning af børne- og ungeydelse.

Udbetaling Danmark foretager ikke partshøring forud for nedsættelse eller regulering af børne- og ungeydelsen efter reglerne om indkomstaftapning. Ankestyrelsen har imidlertid i en række afgørelser kritiseret, at Udbetaling Danmark ikke foretager partshøring efter forvaltningslovens § 19. Der er således blevet rejst tvivl om, hvorvidt der består en partshøringspligt. Ankestyrelsen har endvidere kritiseret, at Udbetaling Danmark ikke indhenter indkomstoplysninger til brug for beregningen af indkomstaftapningen.

Eventuelle indsigelser under en partshøring vil ikke kunne medføre en ændring i Udbetaling Danmarks nedsættelse og regulering af børne- og ungeydelsen efter reglerne om indkomstaftapning, da de beregnes efter objektive kriterier fastsat i loven, og da Udbetaling Danmark ikke har kompetence til at foretage ændringer af ydelsesmodtagerens forskuds- eller årsopgørelse.

Herudover vil en pligt til at foretage partshøring, inden der gennemføres indkomstaftapning af børne- og ungeydelsen, være til hinder for at opretholde en automatiseret indkomstaftapning. Udbetaling Danmark gennemførte i 2015 ca. 60.000 endelige reguleringer på baggrund af årsopgørelsen for 2014 og ca. 66.000 foreløbige nedsættelser på baggrund af forskudsopgørelsen for 2015. Der er således tale om et stort antal nedsættelser og reguleringer.

Det foreslås på denne baggrund, at det præciseres i lov om en børne- og ungeydelse, at Udbetaling Danmark ikke skal gennemføre partshøring af ydelsesmodtageren, inden Udbetaling Danmark træffer afgørelse om nedsættelse og regulering af børne- og ungeydelsen efter reglerne om indkomstaftapning.

2.6. Nægtelse eller fratagelse af registrering ved konkurskarantæne

Endelig foreslås det, at det præciseres, at SKAT kan nægte eller inddrage registreringen for moms og A-skat m.v. for en person med en skærpet konkurskarantæne efter konkurslovens § 159, 2. pkt.

3. Lovforslagets enkelte elementer

3.1. Fastsættelse af særlige regler om dækningsrækkefølge i interimperioden

3.1.1. Gældende ret

3.1.1.1. Inddrivelsestiltag

I lovforslag nr. L 112, Folketingstidende 2004-05 (2. samling), tillæg A, der er lovforslaget bag lov nr. 429 af 6. juni 2005 om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer, der samlede inddrivelsen af gæld til det offentlige hos SKAT, anføres side 4637, at det ved restanceinddrivelsesmyndighedens opgavevaretagelse vil blive afspejlet, at udfordringen er at få inddrevet en fordring på den mest hensigtsmæssige måde ved anvendelse af færrest mulige ressourcer, ligesom inddrivelsesindsatsen også skal tilrettelægges og prioriteres ud fra skyldnernes evne og vilje til at afvikle deres mellemværende med det offentlige.

SKAT kan ved sin restanceinddrivelse ikke generelt fravælge en mulig inddrivelsesindsats, fordi den systemmæssigt ikke aktuelt kan understøttes eller kun vanskeligt lader sig systemunderstøtte. På den anden side skal en inddrivelsesindsats konkret fravælges, hvis den ikke aktuelt muliggør en lovlig inddrivelse.

3.1.1.2. Dækningsrækkefølge

Det er i § 4, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige bestemt, at der ved en inddrivelse, der ikke kan føre til dækning af alle fordringer mod skyldneren, først skal ske dækning af eventuelle bøder, dernæst eventuelle krav på underholdsbidrag, idet private krav dog dækkes før de offentlige, og endelig alle øvrige fordringer, der er under inddrivelse hos SKAT. Er der ikke inden for samme kategori dækning til alle fordringer, dækkes fordringerne i den rækkefølge, hvori de modtages hos SKAT til inddrivelse ("FIFO-princippet" – first in, first out), idet renter dog dækkes forud for hovedkravet, jf. § 4, stk. 2.

Inddrivelsen af en fordring skal foregå lovligt, og dækningsrækkefølgen efter § 4, stk. 1 og 2, hindrer ikke, at der inddrives på en fordring, der dækningsmæssigt er efterstillet en fordring, der ikke aktuelt kan inddrives som følge af tvivl om fordringens retskraft m.v.

Efter § 4, stk. 3, kan SKAT uanset stk. 1 og 2 efter anmodning fra en skyldner tillade, at beløb, der inddrives fra skyldner, går til dækning af bestemte fordringer. Af lovforslag nr. L 20, Folketingstidende 2008-09, tillæg A, side 276, fremgår, at bestemmelsen er tænkt anvendt i tilfælde, hvor der til et krav er knyttet særlige inddrivelsesmidler, eller andre tilfælde, hvor manglende betaling vil medføre urimelige retsvirkninger for skyldner. Tilladelse kan f.eks. gives for at sikre, at skyldner kan afvikle krav, der er særligt byrdefulde. Tilladelse bør derimod normalt ikke gives, hvis f.eks. forældelsesfrister vil betyde, at andre krav, der efter dækningsrækkefølgen ifølge stk. 1 ville have fortrinsret, fortabes.

I § 4 a i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige er fastsat regler om særskilt lønindeholdelse, der kan ske for enkelte fordringstyper, nemlig biblioteksgebyrer, kontrolafgifter for overtrædelser af bestemmelser i færdselsloven, lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jernbaneloven og lov om trafikskaber samt beløb til dækning af medie- og radiolicens efter lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, alle med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger. Den særskilte lønindeholdelse sker uanset dækningsrækkefølgen i § 4, stk. 1, idet de beløb, der inddrives ved særskilt lønindeholdelse, anvendes til dækning af fordringerne i den rækkefølge, i hvilken SKAT træffer bestemmelse om lønindeholdelse for kravene.

Endelig indeholder § 7 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige regler om dækningsrækkefølgen ved modregning. Efter stk. 1 dækkes først fordringer under opkrævning, for hvilke den udbetalende myndighed er fordringshaver, i det omfang denne myndighed træffer afgørelse om modregning. Dernæst dækkes de fordringer, der er under inddrivelse hos SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed. Endelig dækkes andre fordringer under opkrævning. Hvor kun delvis dækning inden for samme kategori er mulig, anvendes dækningsrækkefølgen efter § 4.

Sker inddrivelsen ved udpantning (udlæg) foretaget af SKATs pantefogeder, anvendes det beløb, som udlægget indbringer, til dækning af de fordringer, for hvilke der er foretaget udlæg. Er der ikke dækning til alle disse, anvendes dækningsrækkefølgen efter § 4 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

3.1.2. Lovforslaget

For at sikre den nødvendige fleksibilitet i forbindelse med udviklingen af et nyt it-baseret inddrivelsessystem, herunder at it-understøttelsen gradvist kan udbygges, samt den manuelle inddrivelse, der skal foretages i samme periode, foreslås det, at skatteministeren kan fastsætte særlige regler om

dækningsrækkefølgen ved inddrivelsen af fordringer efter lov om inddrivelse af gæld til det offentlige i interimperioden med udviklingen af et nyt it-system til inddrivelsen.

Det skal således sikres, at de gældende regler om dækningsrækkefølge i § 4 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige kan fraviges, i det omfang en sådan fravigelse af reglerne er nødvendig for at sikre udviklingen af it-systemet.

Det er tanken, at interimssystemet i sin første udgave skal stå for inddrivelsen af ca. 25 udvalgte fordringstyper i forhold til nye skyldnere, dvs. skyldnere, der ikke i forvejen har gæld, der er overdraget til SKAT til inddrivelse via EFI/DMI, idet nye skyldnere, der hæfter solidarisk for fordringen sammen med en anden skyldner, der i forvejen er registreret i EFI/DMI med anden gæld, dog ikke forventes at ville indgå i inddrivelsen via interimssystemet i den begrænsede periode. Det forventes, at inddrivelsesindsatsen indledningsvist vil bestå af rykkere, afdragsordninger og udlæg.

Når interimssystemet har dokumenteret sin evne til at understøtte den indledningsvist begrænsede inddrivelse, er det tanken, at det gradvist tilføres yderligere funktionalitet, så inddrivelsen kan udvides i forhold til inddrivelsesmidler, fordringstyper og skyldnere.

Forslaget indebærer, at skatteministeren bemyndiges til at fastsætte regler om fravigelse af dækningsrækkefølgen ifølge § 4 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, herunder at dækningsrækkefølgen ikke finder anvendelse ved inddrivelsen over for den enkelte skyldner, der kan have gæld, der både omfattes af interimssystemets aktive del og inaktive del, jf. afsnit 2.1. Dækningsrækkefølgen efter § 4 vil dog finde anvendelse for de fordringer, der inddrives via interimssystemets aktive del. Desuden vil renter af de fordringer, der inddrives, blive dækket inden hovedkravet. Dette indebærer, at også § 4, stk. 3, om ændret dækningsrækkefølge på skyldners anmodning finder anvendelse for inddrivelsen via interimssystemets aktive del.

Da tidspunktet for idriftsættelsen af et færdigt it-system ikke kan fastsættes med sikkerhed, men det samtidig vurderes, at der er behov for en tidsmæssig afgrænsning, foreslås det, at skatteministerens adgang til at fravige dækningsrækkefølgen gælder for perioden til og med 2019. Skulle der opstå behov for en forlængelse af perioden, må der til den tid fremsættes lovforslag herom.

3.2. Ændret klagebehandling af klager over SKATs restanceinndrivelse

3.2.1. Gældende ret

Klager over SKATs afgørelser om inddrivelse som restanceinddrivelsesmyndighed, herunder klager om fordringens eksistens og størrelse, når spørgsmålet vedrører SKATs administration af opgaven med at inddrive fordringen, f.eks. spørgsmål om, hvorvidt SKAT har fået afbrudt fordringens forældelse, skal indsendes til Skatteankestyrelsen. Klagen skal indgives skriftligt senest 3 måneder efter modtagelsen af den afgørelse, der klages over, jf. § 17, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. Der kan ifølge stk. 1, 3. pkt., bortses fra en fristoverskridelse, hvis særlige omstæn-

digheder taler derfor. Skatteministeren kan efter § 17, stk. 2, fastsætte nærmere regler om klageadgangen efter stk. 1.

Fælles regler om klage over SKATs afgørelser fremgår af kapitel 13 a i skatteforvaltningsloven. Skatteankestyrelsen indhenter i medfør af skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4, en udtalelse fra SKAT, når klagen vedrører inddrivelse. I praksis gives en frist på 6 uger til afgivelsen af udtalelsen. SKAT kan i medfør af skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 5, hvis SKAT finder anledning dertil, genoptage og ændre afgørelsen, hvis klageren er enig heri.

Efter § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 2014 om afgørelse af visse klager i Skatteankestyrelsen er det Skatteankestyrelsen, der afgør klagerne efter § 17 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af skatteforvaltningslovens § 35 b, stk. 3, 1. pkt.

Med hensyn til indsigelser vedrørende kontrolafgifter for overtrædelse af bestemmelserne i færdselsloven, lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jernbaneloven og lov om trafiksselskaber, som skyldneren fremsætter over for SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed om dels kravets berettigelse, dels berettigelsen af en afgørelse om lønindeholdelse og om en gennemført modregning, er det derimod fagedretten, der træffer afgørelse, jf. § 18, stk. 1, 1. pkt., i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

3.2.2. Lovforslaget

Det foreslås, at en remonstrationsordning svarende til den, der var gældende på inddrivelsesområdet inden den 1. januar 2014, hvor lov nr. 649 af 12. juni 2013 (Ny klagestruktur på skatteområdet og ændringer som følge af idriftsættelsen af Ét Fælles Inddrivelsessystem m.v.) trådte i kraft, indføres. Forslaget indebærer, at klager over SKATs afgørelser om inddrivelse som restanceinddrivelsesmyndighed skal indsendes til SKAT, i stedet for at klagen indsendes til Skatteankestyrelsen, der så sender afgørelsen til udtalelse i SKAT.

Ved § 2, nr. 2, i lov nr. 649 af 12. juni 2013 fik § 17, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige sin nugældende affattelse. Inden ændringen fremgik det af § 17, stk. 1, at afgørelser om inddrivelse af fordringer m.v., herunder om kravets eksistens og størrelse, når spørgsmålet herom vedrørte restanceinddrivelsesmyndighedens, dvs. SKATs, administration, kunne indbringes for Landsskatteretten, medmindre andet var bestemt i lovgivningen. Klagen skulle indgives skriftligt til SKAT og være modtaget senest 3 måneder efter modtagelsen af den afgørelse, der blev klaget over. Der kunne dog ses bort fra en fristoverskridelse, hvis særlige omstændigheder talte derfor. Hvis SKAT på grundlag af klagen fandt anledning dertil, kunne SKAT genoptage sagen. Kunne SKAT ikke give fuldt medhold i klagen, og denne blev fastholdt af klager, skulle SKAT videresende klagen til Landsskatteretten sammen med en udtalelse om sagen.

Skatteministeren havde i medfør af § 17, stk. 2, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige fastsat nærmere regler om stk. 1. Det skete med §§ 38 og 39 i den tidligere bekendtgørelse nr. 922 af 24. august 2011 om inddrivelse af gæld til det offentlige. Heraf fremgik, at klager over SKATs afgørelser som restanceinddrivelsesmyndighed inden for en frist på 3 måneder skriftligt skulle indgives til SKAT, idet en klage trods en overskridelse af klagefristen dog kunne behandles, hvis særlige omstændigheder talte derfor. Afgørelse herom skulle træffes af Landsskatteretten. SKAT havde efter modtagelsen af klagen 14 dage til eventuelt at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse, der gav klageren helt eller delvist medhold. Ved delvist medhold havde klageren dernæst en måned til at meddele SKAT, om klagen skulle fastholdes, hvorefter SKAT skulle videresende klagen til Landsskatteretten sammen med en udtalelse. SKAT skulle også videresende klagen til Landsskatteretten sammen med en udtalelse, hvis SKAT ikke fandt grundlag for at genoptage sagen og give klager helt eller delvist medhold.

Det foreslås, at § 17, stk. 1, får en affattelse, der stort set svarer til affattelsen før den 1. januar 2014, idet det dog tilføjes, at kompetencen til at træffe afgørelse i klagesagerne også i medfør af lovgivningen kan være tillagt andre end Landsskatteretten, ligesom det i et nyt punktum bestemmes, at skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4 og 5, ikke finder anvendelse. Med den foreslåede ændring vil der ikke være behov for disse bestemmelser om henholdsvis Skatteankestyrelsens indhentelse af en udtalelse og SKATs adgang til genoptagelse. Det er også tanken, at skatteministeren i medfør af bemyndigelsen i § 17, stk. 2, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige fastsætter regler, der svarer til §§ 38 og 39 i den tidligere bekendtgørelse nr. 922 af 24. august 2011 om inddrivelse af gæld til det offentlige. Det er endvidere tanken, at kompetencen til at træffe afgørelse fortsat skal være delegeret til Skatteankestyrelsen efter § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 2014 om afgørelse af visse klager i Skatteankestyrelsen.

Formålet med forslaget er at sikre en hensigtsmæssig klagebehandling, herunder i højere grad at samle behandlingen ét sted af de klager, der indgives over SKATs afgørelser om inddrivelse, og de genoptagelsessager, SKAT vil skulle i gang med som følge af konstaterede ulovligheder i inddrivelsen, jf. ovenfor i afsnit 2.1.

Af lovforslaget bag lov nr. 649 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. 212, Folketingstidende 2012-13, A, L 212 som fremsat, side 10, fremgår, at den nye klagestruktur – efter at den har haft lejlighed til at fungere frem til medio 2017 – vil blive evalueret, med henblik på en vurdering af om der vil være behov for ændringer. Det vil derfor i den forbindelse også skulle vurderes, hvilken klagestruktur der permanent skal gælde på inddrivelsesområdet.

Den foreslåede regelændring omfatter klager over afgørelser truffet fra og med ændringslovens ikrafttrædelsestidspunkt, dvs. den 1. april 2016 eller senere, jf. lovforslagets § 4, stk. 2.

3.3. Indsamling og anvendelse af visse oplysninger til brug for SKATs opgaver som restanceinddrivelsesmyndighed

3.3.1. Gældende ret

Persondataloven fastsætter generelle regler for bl.a. offentlige myndigheders behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, f.eks. et inddrivelsessystem. Begrebet ”behandling” er bredt defineret og omfatter enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for, jf. lovens § 3, nr. 2. Det kan være behandling i form af bl.a. indsamling, registrering og opbevaring af oplysninger.

Persondatalovens § 6 fastsætter de generelle betingelser for, hvornår der må ske behandling af personoplysninger, som ikke er følsomme oplysninger, dvs. alle andre oplysninger end oplysninger om rent private forhold, som er omfattet af lovens §§ 7-8. Efter persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 1, må behandling af ikke-følsomme oplysninger finde sted, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke. Efter lovens § 6, stk. 1, nr. 3, må behandling endvidere finde sted, hvis den er nødvendig for overholdelsen af en retlig forpligtelse, og efter § 6, stk. 1, nr. 6, hvis den er nødvendig af hensyn til offentlig myndighedsudøvelse. Det betyder i praksis, at en behandling er tilladt, hvis den er nødvendig for, at myndigheden kan udføre en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den i henhold til lovgivningen har fået pålagt.

Efter § 7, stk. 1, må der som udgangspunkt ikke behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold, mens der ifølge § 8, stk. 1, for den offentlige forvaltning ikke må behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.

Endvidere gælder der en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger om bl.a. god databehandlingsskik, princippet om formålsbestemthed og proportionalitetsprincippet, jf. lovens § 5.

Persondatalovens § 10, stk. 1, bestemmer, at oplysninger som nævnt i § 7, stk. 1, eller § 8 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af undersøgelserne. Efter stk. 2 må de af stk. 1 omfattede oplysninger ikke senere behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed. Det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages i statistisk eller videnskabeligt øjemed, jf. § 6. Persondatalovens § 10, stk. 3, bestemmer, at de af § 10, stk. 1 og 2, omfattede oplysninger kun må videregives til tredjemand efter forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden, der kan stille nærmere vilkår for videregivelsen.

Offentlige myndigheder kan behandle oplysninger om personnummer med henblik på en entydig identifikation eller som journalnummer, jf. persondatalovens § 11, stk. 1.

Lov om inddrivelse af gæld til det offentlige fastsætter i § 3, stk. 4, 1. og 2. pkt., at SKAT hos bl.a. andre myndigheder kan indsamle oplysninger, der er nødvendige for SKATs opgavevaretagelse som restanceinddrivelsesmyndighed. SKAT kan fra registre, der føres af offentlige myndigheder, indhente de oplysninger om skyldnerens forhold, som er af betydning for inddrivelsen.

Efter § 3, stk. 5, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige har SKAT til brug for inddrivelsen af fordringer terminaladgang til alle nødvendige oplysninger om fysiske og juridiske personers økonomiske eller erhvervsmæssige forhold i indkomstregisteret, jf. § 7 i lov om et indkomstregister. Oplysningerne kan anvendes til brug for behandlingen af enkeltsager eller til brug for kontrol ved samkøring og sammenstilling af oplysninger med SKATs øvrige oplysninger som restanceinddrivelsesmyndighed.

Skatteministeren kan efter § 3, stk. 6, 1. pkt., i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige fastsætte nærmere regler til gennemførelse af reglerne i stk. 1 og 3-5.

Skattekontrollovens § 6 E indeholder hjemmel til, at SKAT med henblik på registersamkøring kan indhente oplysninger, der er registreret elektronisk hos andre myndigheder, om borgeres og virksomheders økonomiske eller erhvervsmæssige forhold, i det omfang det er af væsentlig betydning for bl.a. opgørelse eller inddrivelse af skatter m.v.

Datatilsynets – og tidligere Registertilsynets – praksis viser, at selv om persondataloven måtte udgøre et tilstrækkeligt retsgrundlag for et registers oprettelse og førelse, vil det efter omstændighederne og ud fra mere overordnede samfunds- og retssikkerhedsmæssige overvejelser være tilrådeligt, at der i tilfælde, hvor der skal ske en mere omfattende og systematisk behandling af personoplysninger, tilvejebringes en særskilt lovhjemmel. I forbindelse med denne vurdering indgår overvejelser om bl.a. registerets størrelse, formål, karakteren af de registrerede oplysninger og den tilladte anvendelse af oplysninger.

3.3.2. Lovforslaget

Inddrivelsen hos personer sker som udgangspunkt efter den såkaldte tabeltrækmetode, der fremgår af § 5 i bekendtgørelse nr. 1513 af 13. december 2013 om inddrivelse af gæld til det offentlige. Herefter fastsættes en afdragsordning med udgangspunkt i det nettoindkomstinterval, skyldneren befinder sig i, og den procentdel, der skal afdrages, afhænger af, om personen har forsørgerpligt over for børn eller ej. Af § 5, stk. 10, fremgår, at den af forældrene, som børne- og ungeydelsen udbetales til, anses som forsørger, hvis forældrene ikke er samlevende.

SKAT har påpeget et behov for adgang til at indsamle oplysninger og oprette et register med oplysninger om personnummer på alle personer, der er berettigede til børne- og ungedydelser, og oplysninger om personnumre på de børn og unge, som berettigelsen vedrører. Formålet er at kunne igangsætte en inddrivelsesindsats hurtigst muligt efter modtagelse af en fordring til inddrivelse. Herved sikres den kortest mulige procestid for nye skyldnere, fordi det hurtigt kan afklares, om en forsørgerpligt påvirker betalingsevnen.

En sådan indsamling af personoplysninger og oprettelse og førelse af et register over alle personer, der er berettigede til børne- og ungedydelser, og dermed også personer, der ikke aktuelt har gæld, der inddrives af SKAT, vil ikke i alle tilfælde kunne ske efter persondataloven, skattekontrolloven eller lov om inddrivelse af gæld til det offentlige og kræver således, at der indføres en særskilt lovhjemmel hertil. Det bemærkes i denne forbindelse, at det med de foreslåede bestemmelser præciseres, i hvilket omfang der inden for persondatalovens rammer kan ske behandling af de pågældende oplysninger.

Der foreslås derfor indført en hjemmel til, at SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed hos andre myndigheder kan indhente og i et register, der af SKAT oprettes til formålet, opbevare oplysninger om alle personer, der er berettigede til børne- og ungedydelser, samt de børn og unge, som ydelsen vedrører.

SKAT har endvidere behov for en adgang til at foretage beregning af nettoindkomst og betalingsevne til brug for statistiske og regnskabsmæssige formål, herunder en opgørelse af fordringernes inddrivelighed som grundlag for udarbejdelse af restancestatistik og rapportering til Folketinget om status for offentlige restancer og som grundlag for fastsættelse af fordringernes kursværdi.

Det foreslås derfor, at der indføres hjemmel til, at SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed kan anvende den adgang til oplysninger, der i dag består i medfør af § 3, stk. 4 og 5, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, og den adgang, der indføres med den foreslåede bestemmelse om adgang til at indhente og til indsamling og anvendelse af oplysninger om personers nettoindkomst og betalingsevne til brug for statistiske og regnskabsmæssige formål, herunder udarbejdelse af restancestatistik og rapporter til Folketinget samt fastsættelsen af en kursværdi for fordringer, der er modtaget til inddrivelse.

De begrænsninger i anvendelsesadgangen, der fremgår af persondatalovens § 10, stk. 2 og 3, vil fortsat være gældende.

I øvrigt vil persondatalovens regler være gældende, i det omfang de ikke fraviges ved de foreslåede bestemmelser.

Endelig foreslås, at skatteministerens bemyndigelse i § 3, stk. 6, 1. pkt., i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige til at fastsætte nærmere regler til gennemførelsen af reglerne i stk. 1 og 3-5 også skal omfatte de regler, der foreslås ovenfor.

3.4. Gennemførelse af modregninger uden partshøring

3.4.1. Gældende ret

3.4.1.1. Modregning

Ved modregning ophører to fordringer helt eller delvist ved en erklæring fra den ene fordringshaver (modregneren) til den anden (hovedmanden) om, at de to fordringer er bragt til ophør, i det omfang de beløbsmæssigt overlapper hinanden. Modregning, der som følge af påbudsvirkningen sker med virkning fra modregningserklæringens fremkomst til hovedmanden, bevirker således, at en fordring indfries, uden at der er sket betaling med penge, ligesom modregning ikke forudsætter en aftale.

Modregning kan gennemføres ensidigt af modregneren, hvis de almindelige modregningsbetingelser, der hviler på retssædvane og retspraksis, er opfyldt. Hertil hører, at modregnerens fordring, der kaldes modfordringen, skal være forfalden til betaling, mens frigørelsestiden for hovedmandens fordring, der kaldes hovedfordringen, skal være indtrådt. Har hovedmanden fået indrømmet løbedage til betalingen, kan modregneren først gennemføre modregning på sidste rettidige betalingsdag, jf. Højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1963, side 126. Løbedage er f.eks. indrømmet med betalingen af B-skat, der forfalder til betaling den 1. i måneden, men har den 20. i forfaldsmåneden som sidste rettidige betalingsdag, jf. kildeskattelovens § 58. Modfordringen og hovedfordringen skal også være udjævnelige, dvs. af samme art, f.eks. pengekrav. Modfordringen skal desuden være retskraftig, dvs. ikke ophørt ved forældelse, præklusion m.v. Endelig skal der foreligge gensidighed, dvs. at fordringerne skal bestå mellem de samme parter.

Det antages, at der i almindelighed ikke uden lovhjemmel kan ske modregning i en fordring, hvis der heller ikke ville kunne foretages udlæg i fordringen. Det skyldes, at modregning, der ikke er aftalt, har samme karakter af tvangsfuldbyrdelse som udlæg.

Retsplejelovens § 512, stk. 3, 1. pkt., fastslår eksempelvis, at udlæg ikke kan foretages i krav på pension eller i krav på understøttelse eller anden hjælp fra det offentlige eller fra stiftelser eller andre velgørende institutioner, medmindre der er forløbet tre måneder fra den dag, beløbet kunne fordres udbetalt. Alle krav mod det offentlige, der udspringer af sociallovgivningen i vid forstand, omfattes af bestemmelsen.

Retsplejelovens § 513, stk. 2, bestemmer, at udlæg i krav på godtgørelse for ikke-økonomisk skade, som ikke falder ind under stk. 1 om udlægsforbud vedrørende erstatning for invaliditet eller tab af forsørger, først kan foretages, når beløbet er udbetalt. Bestemmelsen omfatter f.eks. skyldnerens krav på erstatning fra politiet i anledning af strafferetlig forfølgning, jf. retsplejelovens kapitel 93 a.

I retsplejelovens § 513, stk. 3, bestemmes, at udlæg ikke kan foretages i krav på erstatning for tab af arbejdsfortjeneste, medmindre der er forløbet 7 dage fra den dag, beløbet kunne fordres udbetalt.

I særlovgivningen findes også bestemmelser om retsforfølgningsforbud. Det gælder f.eks. § 73 i lov om sygedagpenge, hvorefter krav på ydelser efter denne lov ikke kan gøres til genstand for udlæg eller anden retsforfølgning, medmindre der er forløbet 3 måneder fra den dag, hvor ydelsen kunne kræves udbetalt. I lov om individuel boligstøtte bestemmer § 49, stk. 2, 1. pkt., at krav på boligstøtte ikke kan gøres til genstand for arrest, eksekution eller anden retsforfølgning. I § 11, stk. 1, i lov om en børne- og ungeydelse bestemmes, at krav på børne- og ungeydelsen ikke kan overdrages eller gøres til genstand for retsforfølgning.

Det offentliges udbetalinger af beløb til en borgers forsørgelse er således i vidt omfang beskyttet mod udlæg, og SKAT friholder i overensstemmelse hermed navnlig følgende fordringer fra modregning:

- Folkepension
- Social førtidspension
- Kontanthjælp og andre underholdsydelser efter lov om aktiv socialpolitik
- Sygedagpenge m.v.
- Arbejdsløshedsdagpenge
- Boligstøtte, f.eks. boligsikring
- Børne- og ungeydelse

Børne- og ungeydelse kan dog i medfør af § 11, stk. 2, i lov om en børne- og ungeydelse anvendes til dækning af daginstitutionskrav, krav vedrørende skolefritidsordning og skyldig børne- og ungeydelse.

Landsskatteretten har i SKM2008.673.LSR afgjort, at overskydende skat ikke har en sådan forsørgelseskarakter, at modregning er udelukket.

SKAT friholder også visse andre typer af udbetalinger fra modregning, selv om der for disse ikke gælder et retsforfølgningsforbud. Det er tilfældet for visse typer af udbetalinger, der er øremærkede til et særligt formål, der vil forspildes, hvis der ikke sker effektiv udbetaling, men modregning. Som eksempel kan nævnes løntilskud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. SKM2006.302.SKAT. Disse undtagelser er beskrevet i Den Juridiske Vejledning 2015-2, afsnit G.A.3.1.4.4, fra SKAT.

Statslige krav uden for formuerettens område, dvs. offentligretlige krav, kan ikke modregnes i skyldnerens formueretlige krav mod staten, f.eks. vederlag for leverancer, byggearbejder, arbejds-

ydelse, tjenesteydelse m.v. Dette er fastslået i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 186 af 22. november 1983 om begrænsning af statens modregningsret.

En betydelig del af SKATs modregninger gennemføres i skyldnerens krav på overskydende skat eller negativ moms. Når SKAT modregner som restanceinddrivelsesmyndighed, vil modregning i overskydende skat eller negativ moms kunne ske til dækning af statslige fordringshaveres forfaldne fordringer, fordi staten i modregningssammenhæng betragtes som en enhed, når det er staten, der modregner. En forfalden fordring fra en anden statslig myndighed end SKAT kan således inddrives ved modregning i skyldnerens krav mod SKAT på overskydende skat eller negativ moms.

Modregning i overskydende skat eller negativ moms kan imidlertid også ske til fordel for kommuner og regioner samt Udbetaling Danmark i kraft af den såkaldte indtrædelsesret, der er en lovbestemt undtagelse til den modregningsmæssige gensidighedsbetingelse. Efter § 8, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige indtræder kommuner og regioner i retten til udbetalinger fra staten til dækning af deres forfaldne fordringer. Efter § 8, stk. 2, indtræder det offentlige desuden på vegne af en privat bidragsberettiget person i retten til udbetalinger fra det offentlige til dækning af forfaldne private krav på underholdsbidrag. Lovens § 9, stk. 1, fastslår endvidere, at en tilladelse til afdragsvis betaling eller henstand med betalingen ikke afskærer det offentliges adgang til at foretage modregning i udbetalinger fra det offentlige, ligesom det i § 9, stk. 2, fastslås, at en kommunalt fastsat betalingsaftale ikke afskærer kommunen fra at indtræde i retten til udbetalinger fra staten, jf. § 8.

Lov om Udbetaling Danmark bestemmer i § 31, at §§ 8 og 9 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige finder tilsvarende anvendelse for Udbetaling Danmark.

Indtrædelsesretten kan SKAT også anvende som restanceinddrivelsesmyndighed ved inddrivelsen af fordringer modtaget til inddrivelse fra kommuner, regioner og Udbetaling Danmark. Efter § 3, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige overtager SKAT således kreditorbeføjelserne, herunder indtrædelsesretten, for fordringer, der er overdraget til inddrivelse. Af lovforslag nr. L 112, Folketingstidende 2004-05 (2. samling), tillæg A, side 4637, fremgår, at indtrædelsesretten er en af de kreditorbeføjelser, som SKAT indtræder i som restanceinddrivelsesmyndighed.

Til brug for en fordringshavers modregning i udbetalinger fra staten kan fordringshaver indberette sin fordring til registrering i et fordringsregister hos SKAT, med henblik på at sikre at beløb, som staten skal udbetale, anvendes til modregning, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt.

En fordringshaver, hvis fordringer omfattes af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, kan endvidere selv gennemføre modregning, jf. § 2, stk. 8, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. Af bestemmelsen i § 2, stk. 8, fremgår, at fordringshaveren eller den, der på vegne af fordringshaveren opkræver fordringen, helt eller delvist kan tilbagekalde en fordring, der er sendt til inddrivelse

hos restanceinddrivelsesmyndigheden, med henblik på at foretage modregning for fordringen. Denne modregningsadgang består også, hvis fordringen slet ikke er sendt til inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden.

SKAT har samme adgang til at foretage modregning som fordringshaver.

En række lovbestemmelser lægger til grund, at SKAT foretager sådanne modregninger som fordringshaver. I forbindelse med udbetalingen af overskydende skat er det i kildeskattelovens § 62, stk. 3, 3. pkt., og § 62 A, stk. 4, 2. pkt., bestemt, at der inden udbetaling sker modregning med den skattepligtiges eventuelle skatterestancer med påløbne morarenter. Opkrævningslovens § 12, stk. 4, 2. pkt., bestemmer, at krav på tilsvær og eventuelle renter for afsluttede afregningsperioder modregnes ved udbetalingen af de negative tilsvær, der udbetales efter § 12, stk. 1, selv om modkravet ikke er forfaldent. Den såkaldte skattekonto, som anvendes ved ind- og udbetalinger af skatter og afgifter m.v. for virksomheder, er baseret på et saldoprincip, fordi der automatisk sker modregning via skattekontoen, der tillige indeholder meddelelse om de foretagne modregninger, jf. opkrævningslovens § 16 a, stk. 1.

En fordring, der dækkes ved modregning, som foretages af fordringshaver i en udbetaling fra denne fordringshaver, dækkes inden fordringer, der søges modregnet af restanceinddrivelsesmyndigheden i selv samme udbetaling fra den pågældende fordringshaver. Er der med den resterende del af udbetalingen ikke dækning til alle fordringer, som restanceinddrivelsesmyndigheden ønsker at modregne med, dækkes fordringerne i den rækkefølge, hvori de er modtaget til inddrivelse. Er der efter restanceinddrivelsesmyndighedens modregning i den pågældende udbetaling stadig et beløb tilbage, dækkes endelig fordringer, som andre fordringshavere ønsker at modregne i udbetalingen, og er der ikke dækning til alle disse fordringer, dækkes de i den rækkefølge, hvori de er registreret i fordringsregisteret hos SKAT.

Denne dækningsrækkefølge fremgår af § 7, stk. 1 og 2, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. Reglen har navnlig betydning ved udbetalinger fra SKAT. Modregner SKAT som fordringshaver i en udbetaling fra SKAT, dækkes denne fordring inden de fordringer, som SKAT har modtaget til inddrivelse og derfor kan lade indgå i en modregning. Er der efter SKATs modregning som først fordringshaver og dernæst som restanceinddrivelsesmyndighed stadig et beløb tilbage af udbetalingen fra SKAT, går dette herefter til dækning af fordringer, som andre statslige myndigheder og institutioner m.v., kommuner, regioner og Udbetaling Danmark ønsker at gennemføre modregning med i form af den såkaldte indtrædelsesret, jf. ovenfor.

For kravene på udbetalinger fra det offentlige gælder typisk en udbetalingsfrist, der ikke kan overskrides med henblik på at muliggøre en modregning.

For negativ moms gælder eksempelvis en udbetalingsfrist på tre uger fra SKATs rettidige modtagelse af virksomhedens momsangivelse, jf. opkrævningslovens § 12, stk. 2. Fristen afbrydes ifølge stk. 3, hvis SKAT på grund af virksomhedens forhold ikke kan foretage kontrol af angivelsen, indtil virksomhedens forhold ikke længere hindrer kontrol, ligesom fristen kan afbrydes, hvis SKAT skønner, at udbetaling på det foreliggende grundlag vil indebære en nærliggende risiko for afgiftstab, indtil virksomhedens forhold er undersøgt.

Også for overskydende skat gælder en udbetalingsfrist, som SKAT skal overholde. Skyldes den overskydende skat eksempelvis en ændret årsopgørelse, skal udbetalingen ske inden udgangen af den måned, der følger nærmest efter udskrivningsdatoen, jf. kildeskattelovens § 62 A, stk. 4, 1. pkt.

De nævnte udbetalingsfrister kan efter reglerne ikke udskydes, selv om det er hensigten at foretage modregning, og modregning først måtte kunne foretages, efter at der er foretaget partshøring og foretaget en vurdering af skyldners økonomiske forhold.

En skyldner kan ikke ved at bestride den modfordring, hvormed der påtænkes modregnet, kræve inddrivelsen udsat, indtil der er taget stilling til skyldners indsigelse. Det følger modsætningsvist af § 2, stk. 2, 3. pkt., i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, hvorefter SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed kan beslutte, at indsigelser om kravets eksistens og størrelse tillægges opsættende virkning, hvis der er en begrundet formodning om, at kravet ikke er opgjort korrekt eller ikke eksisterer. Det klare udgangspunkt er således, at en indsigelse mod en modfordring ikke vil have opsættende virkning på SKATs ret til at gennemføre modregningen.

3.4.1.2. Partshøring

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at en myndighed har pligt til at gennemføre partshøring af den, som afgørelsen retter sig mod, inden der træffes afgørelse i sagen, hvis parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er til ugunst for parten og har væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden skal i et sådant tilfælde give parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse og kan fastsætte en frist for afgivelsen af denne udtalelse.

Pligten efter § 19, stk. 1, til partshøring gælder dog ifølge stk. 2 ikke, hvis en af disse situationer foreligger:

- Det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.
- Udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse.
- Partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

- Parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger.
- Den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder.
- Der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Bestemmelsen i § 19 finder i lighed med en række andre af forvaltningslovens regler om partsrettigheder kun anvendelse i sager, hvor en myndighed har truffet eller skal træffe afgørelse i en sag – såkaldte afgørelsessager.

Udgangspunktet er, at en myndigheds beslutninger om økonomiske krav baseret på privatretlige regler ikke anses for afgørelsessager. Heller ikke de dispositioner, en myndighed foretager som fordringshaver, anses som udgangspunkt for afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Skattemyndighederne har imidlertid konsekvent lagt til grund, at SKATs beslutninger om at foretage modregning skal betragtes som afgørelser i forvaltningslovens forstand, og at forvaltningslovens partsrettigheder, f.eks. klageadgangen, derfor finder anvendelse i disse sager.

Partshøring efter reglerne i forvaltningslovens § 19 skal finde sted, hvis parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er til ugunst for parten og har væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Som det fremgår af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, gælder pligten til partshøring dog ikke, hvis det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse på det foreliggende grundlag.

På baggrund af disse regler har SKAT konsekvent lagt til grund, at der som udgangspunkt ikke er pligt til at foretage partshøring i sager om modregning i udbetalinger, der ikke har forsørgelseskarakter.

I Folketingets Ombudsmands sag j.nr. 1991-203-21 havde toldvæsenet modregnet et afgiftskrav i en skyldners krav på tilbagebetaling af overskydende skat uden at iagttage forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, især om partshøring. Ombudsmanden konstaterede, at der ikke bestod noget selvstændigt behov for partshøring vedrørende modregningsafgørelsen, når den fornødne partshøring var foretaget vedrørende hovedkravet og modkravet.

Vestre Landsret har i en senere dom af 15. juni 2000 (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2000, side 2088) fundet, at et boligselskab skulle være partshørt efter forvaltningslovens § 19 eller den grundsætning, som bestemmelsen er afledt af, inden statsamtet i en klagesag gav nogle naboer medhold i, at den byggetilladelse, som kommunen havde meddelt boligselskabet, var ugyldig. To af landsrettens tre dommere fandt, at det forudsætningsvist af forvaltningslovens § 19 fremgår, at en part i en klagesag som den foreliggende skal underrettes om, at der verserer en sag. Ved ikke at underrette boligselskabet herom havde statsamtet handlet i strid med forvaltningslovens § 19 eller grundsætningen i denne bestemmelse.

Der kan i lovgivningen være fastsat særlige regler om partshøring, herunder i form af undtagelser fra pligten til partshøring på specifikke områder. I færdselslovens § 121, stk. 2, er således bestemt, at afgørelser om at pålægge standsnings- og parkeringsafgifter ikke er omfattet af forvaltningslovens § 19. Disse afgørelser træffes enten af politiet eller kommunerne. Undtagelsen blev indført ved lov nr. 341 af 16. maj 2001. Af det bagvedliggende lovforslag, L 174, Folketingstidende 2000-01, tillæg A, side 5131, fremgår, at den indførte undtagelsesbestemmelse havde til formål at muliggøre en fortsættelse af den hidtidige praksis, da en partshøring bl.a. ville medføre et øget ressourceforbrug og et stort administrativt besvær som følge af en nødvendig omlægning af kommunernes og politiets systemer vedrørende opkrævningen af standsnings- og parkeringsafgifter.

En pligt til partshøring kan i øvrigt – ud over de beskrevne regler i forvaltningsloven – også følge af uskrevne retsgrundsætninger om partshøring.

3.4.1.3. Inddragelse af hensynet til skyldnerens økonomiske forhold ved modregning

I forvaltningsretten gælder det såkaldte proportionalitetsprincip, hvorefter det indgreb, som myndighedernes handlinger og beslutninger kan være udtryk for i forhold til borgere m.v., ikke må være mere vidtgående, end formålet tilsiger. I den forvaltningsretlige teori antages, at myndigheden skal anvende *egnede* midler til at opnå det tilstræbte formål, midlerne skal stå i et *passende* forhold til formålet, og endelig skal midlerne være *nødvendige*, idet det mindst indgribende middel, der ud fra en helhedsvurdering opfylder disse kriterier, skal anvendes.

Proportionalitetsbetragtninger har også haft væsentlig betydning for udformningen af reglerne om den offentlige restanceinddrivelse. I lovforslaget til lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer, jf. lovforslag nr. L 112, Folketingstidende 2004-05 (2. samling), tillæg A, anføres på side 4637, at de mere indgribende tvangsinddrivelsesskridt som lønindeholdelse og udpantning som udgangspunkt ikke vil blive anvendt over for skyldnere, som indgår og overholder en afviklingsordning, som kan eliminere restancen. I § 10, stk. 3, 4. pkt., i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige er det desuden bestemt, at der ved afgørelse om lønindeholdelse skal overlades skyldneren det nødvendige til eget og familiens underhold. I § 8, stk. 3, 2. pkt., i bekendtgørelse nr. 1513 af 13. december 2013 om inddrivelse af gæld til det offentlige anføres supplerende, at dette normalt vil være tilfældet, når lønindeholdelsesprocenten fastsættes med udgangspunkt i § 5 om det såkaldte

tabeltræk, hvorefter det beløb, der inddrives hver måned, tager udgangspunkt i det nettoindkomstinterval, som skyldneren er placeret i.

I retsplejelovens § 509, der omhandler det såkaldte transbeneficium, er i stk. 1 bestemt, at der ikke kan foretages udlæg i aktiver, bortset fra fast ejendom, der er nødvendige til opretholdelse af et beskeden hjem og en beskeden levelfod for skyldneren og hans husstand, jf. dog stk. 2 om en vis adgang til udlæg i bl.a. andele i andelsboligforeninger. Hvis skyldnerens eneste likvide middel i starten af måneden er et bankindestående på f.eks. 3.000 kr., kan der ikke foretages udlæg heri. Udlægsforbuddet skyldes i denne situation ikke fordringstypen – bankindestående – men skyldnerens individuelle økonomiske situation, hvorefter beløbet er nødvendigt til skyldnerens og dennes husstands underhold resten af måneden.

I relation til modregning antages det, at det ovenfor i afsnit 3.4.1.1 beskrevne modregningsforbud, der gælder for typer af udbetalinger, som ikke kan gøres til genstand for retsforfølgning, ikke omfatter det retsforfølgningsforbud, der baseret på skyldners individuelle økonomiske situation, jf. ovenfor, kan følge af retsplejelovens § 509. Bernhard Gomard: Obligationsret, 3. del (2. udgave, 2009, ved Torsten Iversen), anfører således på side 226: ”Grundsætningen om, at en fordring (hovedfordringen), der er fritaget for udlæg, ikke kan fyldestgøres ved modregning, er undergivet visse undtagelser. Det er ikke praktisk muligt at respektere bestemmelsen i RPL § 509 om transbeneficium, da modregning jo sker uden medvirken af nogen myndighed [...]” Betragtningen er således den, at modregning ikke sker på samme måde som tvangsfuldbyrdelse gennem udlæg, hvor fogedretten skal sikre en overholdelse af retsplejelovens § 509, hvilket kan ske ved at stille spørgsmål til skyldneren under udlægsforretningen. En udlægsforretning er som udgangspunkt en inkluderende tvangsfuldbyrdelsesform, idet skyldner så vidt muligt skal underrettes om tid og sted for forretningen, jf. retsplejelovens § 493, stk. 1, hvorimod modregning traditionelt har været betragtet som en singular tvangsfuldbyrdelsesform, fordi modregning til sin gennemførelse alene kræver en modregningsklæring fra modregneren.

Vestre Landsret forholdt sig i en dom af 17. november 2006 (gengivet som SKM2006.745.VLR) til en modregning, som det daværende ToldSkat i juli 2004 havde gennemført til dækning af restancer bestående af skyldig A-skat, moms og renter i skyldners krav på overskydende skat på 27.918 kr. Skyldneren mente, at modregningen var ulovlig, da den udgjorde et indgreb i det fastsatte rådighedsbeløb til dækning af nødvendige leveomkostninger, og henviste til det princip, der er fastsat i retsplejelovens § 509 om transbeneficium. Skyldneren havde forelagt sit budget for 2003 for ToldSkat, der skønnede, at sagsøgeren ikke havde økonomi til at afdrage på skattegælden, hvis en beskeden husførelse og levelfod skulle opretholdes. Landsretten fandt, at modregningen var berettiget.

3.4.2. Lovforslaget

Den nærmere udstrækning af og indholdet af pligten til at foretage partshøring og undersøge skyldners økonomiske forhold i sager, hvor SKAT foretager modregning, kan, som det fremgår af beskrivelsen i afsnit 3.4.1 af gældende ret, give anledning til tvivl.

Modregningsprocessen er i høj grad systemunderstøttet, og den gennemføres automatisk. Der foretages ikke partshøring, og der foretages ikke undersøgelser af skyldnerens individuelle økonomiske forhold. Til gengæld modregner SKAT ikke i udbetalinger, der har forsørgelseskarakter, ligesom der bl.a. heller ikke foretages modregning i visse udbetalinger, der har et særligt formål, der forspildes i tilfælde af modregning.

En forpligtelse for SKAT til at gennemføre partshøring af skyldneren og undersøge dennes økonomiske forhold, inden modregning gennemføres, vil således have betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, idet de nuværende procedurer, hvor modregning er baseret på en høj grad af automatik og systemunderstøttelse, ikke vil kunne opretholdes. Det er således ikke muligt systemmæssigt at få afklaret skyldnerens individuelle økonomiske forhold.

I forhold til fysiske personer gennemfører SKAT årligt flere hundrede tusinde modregninger for et milliardbeløb. Som følge af udbetalingsfristerne for de fordringer, der kan være aktuelle for en modregning, vil en partshøring og undersøgelse af skyldnerens økonomiske forhold desuden kunne betyde, at modregningsmuligheden forpasses.

Det foreslås derfor, at SKATs modregninger – hvad enten disse gennemføres af SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed eller som fordringshaver, og hvad enten de gennemføres automatisk med systemunderstøttelse eller manuelt – udtrykkeligt undtages fra pligten til partshøring, ligesom modregning skal kunne gennemføres uden forudgående vurdering af skyldnerens individuelle økonomiske forhold.

Det bemærkes, at SKAT allerede i dag friholder typer af fordringer, der ikke kan gøres til genstand for retsforfølgning som følge af deres forsørgelsesmæssige sigte m.v., fra modregningsadgangen, hvilket sikrer, at der som udgangspunkt ikke sker modregning i midler, der skal dække nødvendige leveomkostninger. Det må antages, at størstedelen af de sager, hvor partshøring kunne være relevant med henblik på at få afklaret skyldnerens individuelle økonomiske forhold, inden modregning foretages, befinder sig i disse kategorier. I disse sager foretages imidlertid som nævnt slet ikke modregning. Lovforslaget har ikke til formål at ændre på dette.

Det bemærkes også, at en skyldner, over for hvem der påtænkes gennemført modregning, har været igennem et opkrævningsforløb, hvor det offentlige krav er blevet gjort gældende, og hvis kravet som følge af manglende rettidig betaling er overdraget til SKAT til inddrivelse, vil skyldner endvidere som absolut hovedregel have modtaget den underretning, som fordringshaver ifølge § 2, stk. 4, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige skal give skyldner inden overdragelsen til SKAT.

Skyldner vil derfor som det klare udgangspunkt være bekendt med, at det offentlige har en fordring mod skyldner, og bør i så fald indse muligheden for, at kravet vil kunne blive dækket gennem modregning i en fordring, som skyldner måtte få mod staten.

Der vil kunne forekomme tilfælde, hvor fordringen mod skyldner helt eller delvist ikke består, men som klagepraksis fra Landsskatteretten og Skatteankestyrelsen viser, jf. ovenfor i afsnit 2.4, er der i praksis tale om ganske få sådanne sager.

Dertil kommer, som det nævnes i afsnit 3.4.1.1, at skyldners indsigelse mod modfordringens eksistens eller størrelse som det klare udgangspunkt ikke har den konsekvens, at modregningen skal suspenderes. Kun hvis indsigelsen skaber en begrundet formodning om, at modfordringen ikke er opgjort korrekt eller ikke eksisterer, kan SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed tillægge indsigelsen opsættende virkning, jf. § 2, stk. 2, 3. pkt., i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

For at imødekomme behovet hos skyldnere, der måtte have indsigelser i forhold til en modregning, som SKAT gennemfører som fordringshaver, vil der blive etableret en ”fast track”-ordning, således at SKAT hurtigt vil kunne behandle de sager, hvor en skyldner måtte vælge at påklage en gennemført modregning, i forbindelse med afgivelsen af en udtalelse til Skatteankestyrelsen, jf. skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4, eller en genoptagelse (remonstrationsbehandling), jf. skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 5, eller hvor skyldneren nåede at indfri sin gæld inden modregningen, således at SKAT hurtigt kan foranledige hovedfordringen udbetalt.

I praksis giver Skatteankestyrelsen SKAT en frist på 6 uger til at afgive udtalelsen efter skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4. Det er således med ”fast track”-ordningen tanken, at SKAT inden for en kortere frist på højst 14 dage afgiver udtalelsen eller inden da ændrer afgørelsen i forbindelse med den genoptagelse, som SKAT måtte finde anledning til. Afgiver SKAT en udtalelse, vil det skyldes, at SKAT har vurderet, at afgørelsen ikke skal ændres, hvorfor den endelige administrative afgørelse i stedet overlades til Skatteankestyrelsen.

Forslaget om en ændret klagestruktur for klager over SKATs afgørelser om inddrivelse som restanceinddrivelsesmyndighed, jf. ovenfor i afsnit 3.2.2, indebærer en lovbestemt ”fast track”-ordning for klager over SKATs modregninger som restanceinddrivelsesmyndighed. Det skyldes, at en remonstrationsordning svarende til den, der var gældende inden den 1. januar 2014, vil blive indført. Den tidligere remonstrationsordning indebar, at SKAT havde 14 dage til eventuelt at genoptage afgørelsen og give klageren helt eller delvist medhold, jf. § 39 i den tidligere bekendtgørelse nr. 922 af 24. august 2011 om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Med friholdelsen af de ovenfor nævnte typer af udbetalinger fra modregningsadgangen og med etableringen af ”fast track”-ordningen sikres det, at de indsigelser, der ville kunne være fremsat under en forudgående høring, vil blive behandlet hurtigst muligt.

Ved vurderingen af, at pligten til partshøring kan fraviges udtrykkeligt på dette konkrete område, lægges der endvidere vægt på, at beslutninger om at foretage modregning ikke ligger i kernen af anvendelsesområdet for forvaltningslovens partsrettigheder. Som det fremgår af afsnit 3.4.1.2, er det således udgangspunktet, at offentlige myndigheders beslutninger som led i udøvelse af kreditorbeføjelser ikke er afgørelser i lovens forstand og dermed ikke er omfattet af forvaltningslovens partsrettigheder.

3.5 Gennemførelse af indkomstafttrapning af børne- og ungeydelsen uden partshøring

3.5.1 Gældende ret

3.5.1.1 Indkomstafttrapning af børne- og ungeydelsen

Børne- og ungeydelsen er differentieret efter fire aldersgrupper. For børn fra 0-14 år udbetales børneydelsen kvartalsvis, mens ungeydelsen til de 15-17-årige udbetales månedsvis.

Efter § 1 a i lov om en børne- og ungeydelse skal den samlede børne- og ungeydelse nedsættes med 2 pct. af den del af topskattegrundlaget efter personskattelovens § 7, stk. 1 og 3, der overstiger et grundbeløb på 700.000 kr. (2010-niveau) for modtageren. Modtageren vil typisk være moderen, men det kan i bestemte situationer være faderen.

For ægtefæller sker nedsættelsen på baggrund af begge ægtefællers indkomst. Hvis begge ægtefæller har et topskattegrundlag på over 700.000 kr., beregnes nedsættelsen derfor på baggrund af summen af beløbene hos hver af ægtefællerne, som overstiger bundgrænsen på 700.000 kr. Hvis kun den ene ægtefælle har et topskattegrundlag på over 700.000 kr., beregnes nedsættelsen på baggrund af den del, der overstiger de 700.000 kr.

Tilsvarende gælder, hvis barnet er i privat familiepleje, og børne- og ungeydelsen udbetales til plejefamilien. Hvis barnet selv er modtager af ydelsen, vil nedsættelsen skulle ske på baggrund af barnets egen indkomst.

Efter § 8 a i lov om en børne- og ungeydelse skal der foretages en foreløbig nedsættelse af børne- og ungeydelsen i årets løb på baggrund af indkomstoplysningerne i den seneste forskudsopgørelse fra SKAT for det pågældende indkomstår. Det er SKAT, der har kompetencen til at fastsætte indkomstgrundlaget i forskudsopgørelsen og årsopgørelsen.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 2, nr. 2, i lovforslag nr. 194 af 14. august 2012, hvorved § 8 a i lov om en børne- og ungeydelse blev indført, at der ved den seneste forskudsopgørelse fra SKAT forstås den forskudsopgørelse, som er tilgængelig for Udbetaling Danmark på tidspunktet for beregning af kvartalets børne- og ungeydelse.

Det fremgår endvidere af § 19 i bekendtgørelse nr. 1563 af 13. december 2013 om børne- og ungeydelsen, at SKAT leverer indkomstoplysninger til Udbetaling Danmark én gang i kvartalet. Det er således disse indkomstoplysninger, der er tilgængelige for Udbetaling Danmark til brug for indkomstaftapningen. Udbetaling Danmark kan herudover indhente oplysninger om indkomstforhold hos SKAT til brug for påbegyndelsen af en ny udbetaling.

Endelig fremgår det af § 20 i bekendtgørelse nr. 1563 af 13. december 2013 om børne- og ungeydelsen, at Udbetaling Danmark kvartalsvis beregner, om der skal foretages nedsættelse af børne- og ungeydelsen på baggrund af de nyeste oplysninger, som SKAT efter bekendtgørelsens § 19 leverer, samt at Udbetaling Danmark kvartalsvis ved påbegyndelsen af en ny udbetaling beregner, om der skal foretages nedsættelse af børne- og ungeydelsen på baggrund af de særskilt indhentede oplysninger.

Når årsopgørelsen foreligger, beregner Udbetaling Danmark den endelige nedsættelse på baggrund af indkomstoplysningerne heri, og såfremt der efterfølgende sker ændringer i årsopgørelsen, foretages en regulering af nedsættelsen i henhold hertil, jf. § 8 a i lov om en børne- og ungeydelse. Udbetaling Danmark har ikke hjemmel til at lægge indkomstoplysninger, der ikke er leveret af SKAT, til grund for beregningen af en eventuel nedsættelse eller regulering.

Det fremgår således direkte af lov om en børne- og ungeydelse samt bekendtgørelse nr. 1563 af 13. december 2013 om børne- og ungeydelsen, hvordan Udbetaling Danmark skal beregne nedsættelsen, samt hvilke oplysninger der skal lægges til grund for denne beregning.

Det er Udbetaling Danmark, der både udbetaler ydelsen og træffer afgørelser efter lov om en børne- og ungeydelse, jf. § 5 i lov om en børne- og ungeydelse. SKAT afgør dog spørgsmålet om skattepligt, jf. § 5, stk. 2, i lov om en børne- og ungeydelse.

Det fremgår af § 3 i lov om en børne- og ungeydelse, at betingelserne i lovens §§ 1 og 2 skal være opfyldt den første dag i den periode, som den enkelte udbetaling vedrører, for at der er ret til ydelsen i den pågældende periode. Efter § 5, stk. 3 og 4, udbetales børneydelsen kvartalsvis den seneste hverdag, dog undtaget lørdag, forud for den 21. i kvartalets første måned og ungeydelsen månedsvis den seneste hverdag, dog undtaget lørdag, forud for den 21. i måneden.

3.5.1.2 Partshøring

Udbetaling Danmark har i praksis ikke foretaget partshøring forud for nedsættelse og regulering af børne- og ungeydelsen efter reglerne om indkomstaftapning. Der henvises i øvrigt til de generelle bemærkninger om partshøring i afsnit 3.4.1.2 ovenfor.

Ankestyrelsen har imidlertid i en række afgørelser kritiseret, at Udbetaling Danmark ikke foretager partshøring, forinden at der er blevet truffet afgørelse om nedsættelse af børne- og ungeydelsen efter §§ 1 a og 8 a i lov om en børne- og ungeydelse.

Den beløbsmæssige opgørelse af indkomstaftapningen er, som det er redegjort for ovenfor i afsnit 3.5.1.1, fastsat i lov om en børne- og ungeydelse og bekendtgørelse nr. 1563 af 13. december 2013 om børne- og ungeydelsen. Nedsættelsen sker således på baggrund af objektive kriterier, og SKAT informerer både på forskudsopgørelsen og årsopgørelsen om, at indkomstoplysningerne kan medføre indkomstaftapning af børne- og ungeydelse. En eventuel indsigelse under en partshøring vedrørende opgørelsen af den indkomst, som lægges til grund for aftapningen, vil således ikke kunne medføre en ændring i Udbetaling Danmarks beløbsmæssige nedsættelse af børne- og ungeydelsen efter reglerne om indkomstaftapning, da Udbetaling Danmark netop ikke har hjemmel til at inddrage andre indkomstoplysninger end de i loven fastsatte, jf. også afsnit 3.5.1.1 ovenfor.

3.5.2 Lovforslaget

Som det er beskrevet ovenfor, har Udbetaling Danmark ikke hjemmel til at inddrage andre indkomstoplysninger end de i loven fastsatte. En eventuel indsigelse under en partshøring vedrørende opgørelsen af den indkomst, som lægges til grund for aftapningen, vil således ikke kunne medføre en ændring i Udbetaling Danmarks beløbsmæssige nedsættelse af børne- og ungeydelsen efter reglerne om indkomstaftapning.

Nedsættelsen i løbet af året er desuden kun foreløbig. En eventuel endelig nedsættelse bliver først beregnet, når årsopgørelsen foreligger. Hvis ydelsesmodtagerens indkomst er faldet i årets løb, vil den endelige regulering derfor også kompensere for dette, og ydelsesmodtageren vil få udbetalt et eventuelt differencebeløb. Sker der efterfølgende ændringer i årsopgørelsen, foretages der ligeledes en regulering af nedsættelsen i henhold hertil.

En pligt til at foretage partshøring, inden der gennemføres indkomstaftapning af børne- og ungeydelsen, vil endvidere modvirke, at indkomstaftapningen kan ske automatisk. Udbetaling Danmark gennemførte i 2015 ca. 60.000 endelige nedsættelser på baggrund af årsopgørelsen for 2014 og ca. 66.000 foreløbige nedsættelser på baggrund af forskudsopgørelsen for 2015. Der er således tale om et stort antal nedsættelser.

Det foreslås på denne baggrund, at det udtrykkeligt fastslås, at nedsættelse af børne- og ungeydelsen efter reglerne om indkomstaftapning kan ske uden forudgående partshøring, således at den hidtidige fremgangsmåde kan fortsættes.

3.6. Nægtelse eller fratagelse af registrering ved konkurskarantæne

3.6.1. Gældende ret

Ved lov nr. 429 af 1. maj 2013 blev der i konkursloven indført et sæt regler om den konkurskarantæne, som skifteretten i forbindelse med en konkursbehandling kan ikende en person, der senere end 1 år før fristdagen har deltaget i ledelsen af skyldners erhvervsvirksomhed, hvis det må antages, at personen som følge af groft uforsvarlig forretningsførelse er uegnet til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed, jf. konkurslovens § 157, stk. 1. Reglerne trådte i kraft den 1. januar 2014, jf. bekendtgørelse nr. 1403 af 13. december 2013.

En konkurskarantæne indebærer, at personen i karantæneperioden, der som udgangspunkt er 3 år, jf. konkurslovens § 158, stk. 1, ikke må deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed uden at hæfte personligt og ubegrænset for virksomhedens forpligtelser, jf. konkurslovens § 159, 1. pkt.

Er den pågældende person tidligere pålagt en konkurskarantæne, der ikke er udløbet på fristdagen, og er den groft uforsvarlige forretningsførelse, der begrundet nyt pålæg af konkurskarantæne, foregået, efter at den tidligere konkurskarantæne fik virkning, bestemmes det i kendelsen om konkurskarantæne, at den pågældende person heller ikke må deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed med personlig og ubegrænset hæftelse for virksomhedens forpligtelser, jf. konkurslovens § 159, 2. pkt.

En konkurskarantæne omfatter også personer, der uden at være registreret som direktør, bestyrelsesmedlem eller tilsynsrådsmedlem i Erhvervsstyrelsen, reelt udøver en direktørs eller et bestyrelsesmedlems eller tilsynsrådsmedlems beføjelser i selskabet m.v. Det vil f.eks. gælde stråmandskonstruktioner, hvor den daglige ledelse reelt udøves af en anden end den, der er registreret som direktør i selskabet m.v. Konkursrådet var i sin betænkning nr. 1525 fra 2011 om konkurskarantæne klar over, at en konkurskarantæne ville kunne søges omgået ved stråmandskonstruktioner, men betragtede dette som et håndhævelsesproblem, jf. bl.a. side 90.

Både i Konkursrådets betænkning og i lovforslag nr. L 131, jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 131 som fremsat, der ligger bag lov nr. 429 af 1. maj 2013 om konkurskarantæne, blev det tilkendegivet, at SKAT forventes at bidrage til håndhævelsen af en pålagt konkurskarantæne ved at nægte eller inddrage registreringen for moms og A-skat for personer, der er pålagt konkurskarantæne. En person, der er pålagt en almindelig konkurskarantæne efter konkurslovens § 159, 1. pkt., kan drive enkeltmandsvirksomhed, som efter de gældende regler skal registreres for moms m.v., hvorimod en person med en skærpet konkurskarantæne efter konkurslovens § 159, 2. pkt., heller ikke må deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed med personlig og ubegrænset hæftelse for virksomhedens forpligtelser, dvs. f.eks. en enkeltmandsvirksomhed.

Erhvervsstyrelsen har registreringsopgaven vedrørende pligterne efter skatte- og afgiftslovgivningen, jf. § 1 og § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 223 af 3. marts 2012 om virksomhedsregistrering i en række skatte- og afgiftslove. SKAT forestår dog registreringen i sager, der kræver egentlig skatte-

og afgiftsfaglig kompetence, jf. § 2, stk. 2. Anmeldelsen skal i alle tilfælde foretages over for Erhvervsstyrelsen.

Efter § 3 i lov om fremgangsmåden ved anmeldelse m.v. af visse oplysninger hos Erhvervsstyrelsen skal Erhvervsstyrelsen nægte en registrering, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen. Af forarbejderne, lovforslag L 123, Folketingstidende 2006-07, tillæg A, side 4269, bemærkningerne til § 1, fremgår, at anmeldelser på Skatteministeriets område også omfattes af lovens anvendelsesområde, dvs. anmeldelse til registrering for bl.a. moms og A-skat.

Hvis en person med en gældende konkurskarantæne anmeldes som ledelse i strid med konkurskarantænen, vil Erhvervsstyrelsen derfor skulle nægte registreringen og derfor have håndhævelsesopgaven i de tilfælde med registreringsnægtelse, hvor Erhvervsstyrelsen forestår registreringen.

Efter konkurslovens § 169, stk. 2, kan erhvervs- og vækstministeren efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om førelsen af et register over pålagte konkurskarantæner, herunder om indberetning af pålagte konkurskarantæner til Erhvervsstyrelsen og om udlevering af oplysninger fra registeret. I medfør af bestemmelsen er udstedt bekendtgørelse nr. 1510 af 13. december 2013 om førelse af et register over pålagte konkurskarantæner, der i § 9, stk. 1, bestemmer, at SKAT sikrer, at en person, der er pålagt konkurskarantæne efter konkurslovens § 159, 2. pkt., ikke kan blive momsregistreret eller registreret som arbejdsgiver, medmindre den pågældende over for SKAT godtgør, at vedkommende ikke deltager i og ikke forventer at skulle deltage i ledelsen af den pågældende erhvervsvirksomhed. Efter § 9, stk. 2, afregistreres de eksisterende momsregistreringer og registreringer som arbejdsgiver for en person, der er pålagt en konkurskarantæne efter konkurslovens § 159, 2. pkt., medmindre personen godtgør, at vedkommende ikke deltager i og ikke forventes at skulle deltage i ledelsen af den omhandlede erhvervsvirksomhed.

3.6.2. Lovforslaget

Der foreslås, at der i opkrævningsloven indsættes en ny bestemmelse, hvormed det præciseres, at SKAT kan nægte eller inddrage registreringen efter skatte- og afgiftslove, hvor opkrævningen reguleres efter opkrævningsloven, for en person, der er pålagt en konkurskarantæne efter konkurslovens § 159, 2. pkt., medmindre personen over for SKAT godtgør, at personen ikke deltager i og ikke forventes at skulle deltage i ledelsen af den omhandlede erhvervsvirksomhed.

Den foreslåede bestemmelse svarer indholdsmæssigt til den eksisterende bestemmelse i § 9, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1510 af 13. december 2013 om førelse af et register over pålagte konkurskarantæner, men dog med den forskel, at det er alle registreringsforhold, hvor opkrævningen reguleres af opkrævningsloven, der kan nægtes eller inddrages. Det gælder ud over registreringen for moms og for indeholdelsespligt vedrørende A-skat og arbejdsmarkedsbidrag også registreringen for lønsums-afgift og punkt- og miljøafgifter, men derimod ikke registreringen som importør efter toldloven, da told ikke omfattes af opkrævningsloven, jf. opkrævningslovens § 1, stk. 4.

4. Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Forslaget skønnes samlet set ikke at medføre økonomiske konsekvenser for det offentlige.

Forslagene vedrørende interimperioden med udviklingen af et nyt it-baseret system til SKATs restanceinddrivelse vurderes ikke at have provenumæssige konsekvenser. Det gælder således både forslaget om en ændret klagestruktur på inddrivelsesområdet og muligheden for at fravige dækningsrækkefølgen i interimperioden.

Inddrivelsen af de ca. 25 fordringstyper, der påtænkes inddrevet via rykkere, betalingsordninger og udlæg i interimssystemets første udgave, jf. ovenfor i afsnit 2.1, vil imidlertid øge inddrivelsesprovenuet i forhold til i dag, men det er højst usikkert, hvor stort provenuet vil være. Det skyldes, at det er forbundet med stor usikkerhed, hvor mange nye fordringer der vil blive modtaget til inddrivelse fra fordringshaverne. Derudover er det usikkert, hvorvidt disse nye skyldnere har betalingsevne. Der er ikke statistisk materiale til rådighed, som for nuværende gør det muligt at fremkomme med et retvisende skøn.

Som det fremgår af afsnit 2.1 og afsnit 3.2.1, er det tanken, at interimssystemet tilføres yderligere inddrivelsesfunktionalitet i senere udgaver, hvilket forventeligt vil øge inddrivelsesprovenuet.

Forslaget om hjemmel for SKAT til at indhente og i et register opbevare oplysninger om alle personer, der er berettigede til børne- og ungeydelse, samt de børn og unge, som ydelsen vedrører, vurderes ikke at have provenumæssige konsekvenser. Det samme gælder forslaget om hjemmel for SKAT til at indsamle og anvende oplysninger om personers nettoindkomst og betalingsevne til brug for statistiske og regnskabsmæssige formål.

I 2012 foretog SKAT op mod 1 mio. modregninger, der samlet havde en værdi af ca. 6,2 mia. kr. I perioden 1. september 2013 indtil 31. maj 2015 udgjorde provenuet ca. 4,8 mia. kr. Som beskrevet er SKATs modregninger baseret på en systemunderstøttelse. En pligt til at foretage partshøring ville fjerne den effektivitet og ressourcebesparelse, som systemunderstøttelsen sikrer. Med forslaget fastslås det, at SKAT ikke skal foretage partshøring, inden modregningen gennemføres. Herved sikres det udtrykkeligt, at den nuværende praksis kan videreføres. Der vurderes derfor ikke at være provenumæssige konsekvenser forbundet med lovforslaget. Det samme gælder forslaget om, at indkomstaftrapning af børne- og ungeydelse kan ske uden partshøring af ydelsesmodtageren.

Forslaget om SKATs adgang til at nægte og inddrage registreringen for moms m.v. for en person, der er pålagt en konkurskarantæne efter konkurslovens § 159, 2. pkt., vurderes heller ikke at have provenumæssige konsekvenser.

5. Administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget om gennemførelse af modregning uden partshøring indebærer, at det udtrykkeligt fastslås, at den nuværende praksis kan videreføres. Der vurderes derfor ikke at være administrative konsekvenser forbundet med lovforslaget. Det samme gælder forslaget om, at indkomstaftapning af børne- og ungeydelse kan ske uden partshøring af ydelsesmodtageren.

Forslaget vurderes også i øvrigt ikke at have administrative konsekvenser for det offentlige.

6. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Der vurderes ikke at være erhvervsøkonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

7. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Der vurderes ikke at være erhvervsadministrative konsekvenser for erhvervslivet.

8. Administrative konsekvenser for borgerne

Forslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

9. Miljømæssige konsekvenser

Forslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

10. Forholdet til EU-retten

I forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget er det sikret, at de foreslåede regler er i overensstemmelse med reglerne i persondataloven og dermed de EU-retlige regler, der er implementeret ved persondataloven. (Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EF-Tidende 1995, L 281, side 31 ff.)).

Forslaget indeholder ikke herudover EU-retlige aspekter.

11. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden den 19. januar 2016 til den 16. februar 2016 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

3 F, Advokatsamfundet, Ankestyrelsen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, ATP, borger- og retssikkerhedschefen i SKAT, Bryggeriforeningen, Business Danmark, Børnerådet, Børsmæglerforeningen, Cepos, Cevea, Danmarks Rederiforening, Dansk Aktionærforening, Dansk arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Ejendomsrådgiverforening, Dansk Energi, Dansk Erhverv, Dansk Fjernvarme, Dansk Told & Skatteforbund, Danske Advokater, DANVA, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, DI, Domstolsstyrelsen, Erhvervsstyrelsen – Team Effektiv Regulering, Ejendomsforeningen Danmark, Ejerlejlighedernes Landsforening, FDM, Finansrådet, Finansforbundet, Finanstilsynet, FSR – danske revisorer, Foreningen af Danske Skatteankenævn, Forsikring & Pension, Grundejernes Landsforening, HORESTA, Håndværksrådet, Investeringsfondsbranchen, ISO-

BRO, IT-branchen, KL, Kraka, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagforening, Landbrug & Fødevarer, Landsskatteretten, LO, Nationalbanken, Realkreditforeningen, Realkreditrådet, Rådet for Socialt Udsatte, SEGES, Skatteanstyrelsen, SRF Skattefaglig Forening, Udbetaling Danmark, Ældresagen.

12. Sammenfattende skema

Samlet vurdering af konsekvenser af lovforslaget

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for det offentlige	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for det offentlige	Ingen.	Ingen.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen.	Ingen.
Miljømæssige konsekvenser	Ingen.	Ingen.
Forholdet til EU-retten	I forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget er det sikret, at de foreslåede regler er i overensstemmelse med reglerne i persondataloven og dermed de EU-retlige regler, der er implementeret ved persondataloven. Forslaget indeholder ikke herudover EU-retlige aspekter.	

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**Til § 1*

Til nr. 1

Persondatalovens § 6 bestemmer, hvornår der må ske behandling af personoplysninger, der ikke er følsomme oplysninger, dvs. alle andre oplysninger end oplysninger om rent private forhold, som er omfattet af lovens §§ 7 og 8.

Efter § 7, stk. 1, må der som udgangspunkt ikke behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold. Ifølge § 8, stk. 1, må der for den offentlige forvaltning ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.

Persondatalovens § 10, stk. 1, fastslår, at oplysninger som nævnt i § 7, stk. 1, eller § 8 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af undersøgelserne. Stk. 2 bestemmer, at de af stk. 1 omfattede oplysninger ikke senere må behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed. Tilsvarende gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages i statistisk eller videnskabeligt øjemed, jf. § 6.

Offentlige myndigheder kan behandle oplysninger om personnummer med henblik på en entydig identifikation eller som journalnummer, jf. persondatalovens § 11, stk. 1.

Lov om inddrivelse af gæld til det offentlige bestemmer i § 3, stk. 4, 1. og 2. pkt., at SKAT hos bl.a. andre myndigheder kan indsamle oplysninger, der er nødvendige for SKATs opgavevaretagelse som restanceinddrivelsesmyndighed. SKAT kan fra registre, der føres af offentlige myndigheder, indhente de oplysninger om skyldnerens forhold, der er af betydning for inddrivelsen.

Efter § 3, stk. 5, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige har SKAT til brug for inddrivelsen af fordringer terminaladgang til alle nødvendige oplysninger om fysiske og juridiske personers økonomiske eller erhvervmæssige forhold i indkomstregisteret, jf. § 7 i lov om et indkomstregister. Disse oplysninger kan anvendes til brug for behandlingen af enkeltsager eller til brug for kontrol ved samkøring og sammenstilling af oplysninger med SKATs øvrige oplysninger som restanceinddrivelsesmyndighed.

Efter skattekontrollovens § 6 E kan SKAT med henblik på registersamkøring indhente oplysninger, der er registreret elektronisk hos andre myndigheder, om borgeres og virksomheders økonomiske eller erhvervsmæssige forhold, i det omfang det er af væsentlig betydning for bl.a. opgørelse eller inddrivelse af skatter m.v.

Datatilsynets – og tidligere Registertilsynets – praksis viser, at det efter omstændighederne og ud fra mere overordnede samfunds- og retssikkerhedsmæssige overvejelser er tilrådeligt, at der i tilfælde, hvor der skal ske en mere omfattende og systematisk behandling af personoplysninger, tilvejebringes en særskilt lovhjemmel. Heri indgår overvejelser om bl.a. registerets størrelse, formål, karakteren af de registrerede oplysninger og den tilladte anvendelse af oplysninger.

Bestemmelsen indsætter i § 3 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige to nye stykker for at tilvejebringe sådanne særskilte hjemler.

Som nyt *stk. 6* foreslås i § 3 indsat en bestemmelse, hvorefter SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed hos andre myndigheder kan indhente og i et register, der af restanceinddrivelsesmyndigheden oprettes til formålet, kan opbevare oplysninger om alle personer, der er berettigede til børne- og ungeydelse, samt de børn og unge, som berettigelsen vedrører.

Bestemmelsen skyldes, at skyldners betalingsevne efter den såkaldte tabeltrækmetode, jf. § 5 i bekendtgørelse nr. 1513 af 13. december 2013 om inddrivelse af gæld til det offentlige, fastsættes ud fra skyldners nettoindkomst, og betalingsevnen afhænger af, om skyldneren har forsørgerpligt over for børn. Af § 5, stk. 10, fremgår, at den af forældrene, som børne- og ungeydelsen udbetales til, anses som forsørger, hvis forældrene ikke er samlevende.

Formålet er at kunne igangsætte en inddrivelsesindsats hurtigst muligt efter modtagelse af en fordring til inddrivelse, hvorved nye skyldnere hurtigt kan komme under inddrivelse, fordi det ikke først skal afklares, om de har en forsørgerpligt over for børn.

Som nyt *stk. 7* foreslås i § 3 indsat en bestemmelse, hvorefter den adgang, som SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed har til oplysninger hos andre offentlige myndigheder, pengeinstitutter og Værdipapircentralen, jf. stk. 4, og via terminaladgangen til indkomstregisteret, jf. stk. 5, samt adgangen til oplysninger efter den foreslåede bestemmelse i § 3, stk. 6, jf. ovenfor, også gælder indsamling og anvendelse af oplysninger om personers nettoindkomst og betalingsevne til brug for statistiske og regnskabsmæssige formål, herunder udarbejdelse af restancestatistik og rapporter til Folketinget samt fastsættelsen af en kursværdi for fordringer, der er modtaget til inddrivelse.

Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 3.3.2.

Til nr. 2

Det foreslås, at skattemisterens adgang til efter § 3, stk. 6, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige at fastsætte nærmere regler til gennemførelsen af reglerne i stk. 1 og 3-5 også skal omfatte de nye regler, der foreslås indsat som § 3, stk. 6 og 7, jf. ovenfor om nr. 1. I § 3, stk. 6, der bliver stk. 8, foreslås den nødvendige ændring derfor gennemført.

Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 3.3.2.

Til nr. 3

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, har en myndighed pligt til at gennemføre partshøring af den, som afgørelsen retter sig mod, inden der træffes afgørelse i sagen, hvis parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er til ugunst for parten og har væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden skal i et sådant tilfælde give parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse og kan fastsætte en frist for afgivelsen af denne udtalelse.

SKAT kan, hvad enten det sker som restanceinddrivelsesmyndighed eller fordringshaver, gennemføre modregning, hvis det efter de uskrevne regler om modregning er muligt. Herefter skal fordringerne – modfordring og hovedfordring – være afviklingsmodne, hvilket indebærer, at modfordringen er forfalden til betaling, mens frigørelsestiden for hovedfordringen er indtrådt. Derudover skal fordringerne være udjævnelige, dvs. være af samme art, og der skal bestå gensidighed. Derudover kan SKAT gennemføre modregning, hvis det følger af skrevne regler, dvs. lovbestemmelser.

I den juridiske litteratur antages, at et forbud mod retsforfølgning mod en fordring tillige udelukker en modregning i fordringen. Det skyldes, at en modregning, der ikke er aftalt, i lighed med udlæg indebærer en tvangsfuldbyrdelse. Der gøres dog i litteraturen en undtagelse for det retsforfølgningsforbud, der konkret kan følge af retsplejelovens § 509 om transgbeneficiet, dvs. hensynet til at sikre skyldner og dennes husstand en beskeden levestandard. Det begrundes med, at det ikke er praktisk muligt at respektere bestemmelsen i retsplejelovens § 509 om transgbeneficiet, da modregning ikke sker på samme måde som tvangsfuldbyrdelse gennem udlæg, hvor fogedretten skal sikre en overholdelse af retsplejelovens § 509, hvilket kan ske ved at stille spørgsmål til skyldneren under udlægsforretningen.

Efter den foreslåede bestemmelse undtages SKAT – hvad enten SKAT optræder som restanceinddrivelsesmyndighed eller som fordringshaver – udtrykkeligt fra pligten til i forbindelse med modregning at gennemføre partshøring af skyldneren efter forvaltningslovens § 19 eller efter de uskrevne regler om partshøring, ligesom SKAT kan gennemføre modregningen uden forudgående vurdering af skyldnerens individuelle økonomiske forhold med henblik på at vurdere modregningens betydning for skyldneren.

Forslaget indebærer, at SKAT fortsat vil kunne gennemføre modregning baseret på den automatiske modregningsproces, herunder den systemunderstøttelse, der igennem adskillige år har været anvendt, og som er forudsat i lov nr. 346 af 18. april 2007 (Automatisk modregning m.v.).

De indsigelser, der ville kunne være fremsat under en forudgående høring, vil skyldner kunne fremsætte ved indgivelse af klage over SKATs afgørelse om modregning.

Der vil i SKAT blive etableret en ”fast track”-ordning, så skyldners klage over SKATs modregning som fordringshaver, herunder de indsigelser, der ville kunne være fremsat under en forudgående høring, bliver behandlet hurtigst muligt.

En klage over SKATs afgørelse om modregning som fordringshaver skal indgives til Skatteankestyrelsen, jf. skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 1. I forbindelse med afgivelsen af den udtalelse, som Skatteankestyrelsen normalt vil indhente i disse tilfælde, jf. skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4, eller en genoptagelse (remonstrationsbehandling), som SKAT vil kunne beslutte sig for, jf. skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 5, vil SKAT derfor med ”fast track”-ordningen hurtigt kunne forholde sig til de indsigelser, som klageren har fremført. Skatteankestyrelsen anvender i praksis en frist på 6 uger til SKATs afgivelse af en udtalelse vedrørende klager på inddrivelsesområdet, heriblandt modregninger. Det er således tanken, at denne frist ikke udnyttes, men at SKAT hurtigt behandler sagen – inden for 14 dage – ved enten at afgive en udtalelse til Skatteankestyrelsen eller ændre afgørelsen, hvis SKAT finder anledning til at genoptage modregningssagen. Afgives en udtalelse, vil dette således skyldes, at SKAT ikke har fundet anledning til at ændre afgørelsen ved at genoptage sagen.

En lovbestemt ”fast track”-ordning vil for afgørelser om modregning truffet af SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed allerede blive indført som følge af forslaget om en ændret klagestruktur for klager over SKATs afgørelser om inddrivelse som restanceinddrivelsesmyndighed, jf. ovenfor i afsnit 3.2.2. En remonstrationsordning svarende til den, der var gældende inden den 1. januar 2014 for klager over SKATs afgørelser som restanceinddrivelsesmyndighed, vil således blive indført. Den tidligere remonstrationsordning indebar, at SKAT havde 14 dage til eventuelt at genoptage afgørelsen og give klageren helt eller delvist medhold, jf. § 39 i den tidligere bekendtgørelse nr. 922 af 24. august 2011 om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 3.4.2.

Til nr. 4

Klager over SKATs afgørelser om inddrivelse som restanceinddrivelsesmyndighed, herunder klager om fordringens eksistens og størrelse, når spørgsmålet vedrører SKATs administration af opgaven med at inddrive fordringen, kan indbringes for Skatteankestyrelsen ved en skriftlig klage senest 3

måneder efter modtagelsen af den afgørelse, der klages over, jf. § 17, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Skatteankestyrelsen indhenter i medfør af skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4, en udtalelse fra SKAT, når klagen vedrører inddrivelse. I praksis gives en frist på 6 uger til afgivelsen af udtalelsen. SKAT kan i medfør af skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 5, genoptage og ændre afgørelsen, hvis SKAT finder anledning dertil.

Med bestemmelsen indføres en remonstrationsordning svarende til den, der indtil den 1. januar 2014 var gældende på inddrivelsesområdet. Bestemmelsen indebærer, at klager over SKATs afgørelser om inddrivelse som restanceinddrivelsesmyndighed skal indsendes til SKAT, i stedet for at klagen indsendes til Skatteankestyrelsen, der så sender afgørelsen til udtalelse i SKAT. Det sker ved at ændre affattelsen af § 17, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, så den – med de nødvendige ændringer – stort set svarer til affattelsen inden ændringen ved § 2, nr. 2, i lov nr. 649 af 12. juni 2013 (Ny klagestruktur på skatteområdet og ændringer som følge af idriftsættelsen af Ét Fælles Inddrivelsessystem m.v.), der trådte i kraft den 1. januar 2014.

Bestemmelsen indebærer, at afgørelser om inddrivelse af fordringer m.v., herunder om kravets eksistens og størrelse, når spørgsmålet herom vedrørte restanceinddrivelsesmyndighedens, dvs. SKATs, administration, kan indbringes for Landsskatteretten, medmindre andet er bestemt i lovgivningen eller i medfør heraf. Klagen skal indgives skriftligt til SKAT og være modtaget senest 3 måneder efter modtagelsen af den afgørelse, der klages over. Der kan dog ses bort fra en fristoverskridelse, hvis særlige omstændigheder taler derfor. Hvis SKAT på grundlag af klagen finder anledning dertil, kan SKAT genoptage sagen. Kan SKAT ikke give fuldt medhold i klagen, og denne fastholdes af klager, skal SKAT videresende klagen til Skatteankestyrelsen sammen med en udtalelse om sagen. Der vil som følge af ændringen ikke være behov for en anvendelse af skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4 og 5, om henholdsvis Skatteankestyrelsens indhentelse af en udtalelse hos SKAT og SKATs adgang til i forbindelse med anmodningen om en udtalelse at genoptage afgørelsen.

Det er tanken, at skatteministeren i medfør af § 17, stk. 2, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige fastsætter regler, der svarer til §§ 38 og 39 i den tidligere bekendtgørelse nr. 922 af 24. august 2011 om inddrivelse af gæld til det offentlige. Det vil indebære, at klager over SKATs afgørelser som restanceinddrivelsesmyndighed inden for en frist på 3 måneder skriftligt skal indgives til SKAT, idet en klage trods en overskridelse af klagefristen dog kan behandles, hvis særlige omstændigheder taler derfor. Afgørelse herom skal træffes af Skatteankestyrelsen idet det er tanken, at kompetencen til at træffe afgørelse fortsat skal være delegeret til Skatteankestyrelsen efter § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 2014, om afgørelse af visse klager i Skatteankestyrelsen.

SKAT vil efter modtagelsen af klagen have 14 dage til eventuelt at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse, der giver klageren helt eller delvist medhold. Ved delvist medhold vil klageren dernæst

have en måned til at meddele SKAT, om klagen skal fastholdes, hvorefter SKAT skal videresende klagen til Skatteankestyrelsen sammen med en udtalelse. SKAT vil også skulle videresende klagen til Skatteankestyrelsen sammen med en udtalelse, hvis SKAT ikke finder grundlag for at genoptage sagen og give klager helt eller delvist medhold.

Forslaget indebærer, at behandlingen i højere grad samles ét sted af de klager, der indgives over SKATs afgørelser om inddrivelse, og de genoptagelsessager, SKAT vil skulle i gang med som følge af konstaterede ulovligheder i inddrivelsen, jf. de almindelige bemærkninger ovenfor i afsnit 2.1.

Når den klagestruktur, der blev indført ved lov nr. 649 af 12. juni 2013, skal evalueres medio 2017, med henblik på en vurdering af om der vil være behov for ændringer, vil det samtidig skulle vurderes, hvilken permanent løsning der skal vælges for klager på inddrivelsesområdet.

Den foreslåede regelændring omfatter klager over afgørelser truffet den 1. april 2016 eller senere.

Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 3.2.2.

Til nr. 5

Lov om inddrivelse af gæld til det offentlige indeholder i §§ 4, 4 a og 7 regler om den dækningsrækkefølge, der skal anvendes, afhængig af hvilken inddrivelsessituation der er tale om.

Efter § 4, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige skal der ved en inddrivelse, der ikke kan føre til dækning af alle fordringer mod skyldneren, først ske dækning af eventuelle bøder, dernæst eventuelle krav på underholdsbidrag, idet private krav dog dækkes før de offentlige, og endelig alle øvrige fordringer, der er under inddrivelse hos SKAT. Er der ikke inden for samme kategori dækning til alle fordringer, dækkes fordringerne i den rækkefølge, hvori de er modtaget hos SKAT til inddrivelse, idet renter dog dækkes forud for hovedkravet, jf. § 4, stk. 2.

I § 4 a i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige er fastsat regler om særskilt lønindeholdelse, der kan ske for enkelte fordringstyper, nemlig biblioteksgebyrer, kontrolafgifter for overtrædelser af bestemmelser i færdselsloven, lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jernbaneloven og lov om trafikskaber samt beløb til dækning af medie- og radiolicens efter lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, alle med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger. Den særskilte lønindeholdelse sker uanset dækningsrækkefølgen i § 4, stk. 1, idet de beløb, der inddrives ved særskilt lønindeholdelse, anvendes til dækning af fordringerne i den rækkefølge, i hvilken SKAT træffer bestemmelse om lønindeholdelse for kravene.

Bestemmelsen i § 7 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige indeholder regler om dækningsrækkefølgen ved modregning. Efter stk. 1 dækkes først fordringer under opkrævning, for hvilke den udbetalende myndighed er fordringshaver, i det omfang denne myndighed træffer afgørelse om

modregning. Dernæst dækkes de fordringer, der er under inddrivelse hos SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed. Endelig dækkes andre fordringer under opkrævning. Er kun delvis dækning inden for samme kategori mulig, anvendes dækningsrækkefølgen efter § 4.

Første udgave af interimssystemet forventes at skulle stå for inddrivelsen af ca. 25 udvalgte fordringstyper i forhold til nye skyldnere, dvs. skyldnere, der ikke i forvejen har gæld, der er overdraget til SKAT til inddrivelse via EFI/DMI. Det forventes, at inddrivelsen i første udgave vil ske via rykkere, afdragsordninger og udlæg. En udvælgelse af visse fordringstyper til inddrivelse med få udvalgte inddrivelsesmidler i forhold til visse skyldnere er dog ikke mulig efter de gældende regler om anvendelse af en dækningsrækkefølge.

Det skal derfor sikres, at de gældende regler om dækningsrækkefølge i § 4 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige kan fraviges, i det omfang en sådan fravigelse af reglerne er nødvendig for at sikre udviklingen af it-systemet.

Den foreslåede bestemmelse giver skatteministeren mulighed for at fastsætte særlige regler om dækningsrækkefølgen ved inddrivelsen af fordringer efter lov om inddrivelse af gæld til det offentlige i interimperioden med udviklingen af et nyt it-system til inddrivelsen.

Formålet er at sikre den nødvendige fleksibilitet i forbindelse med udviklingen af et nyt it-baseret inddrivelsessystem, herunder at it-understøttelsen gradvist kan udbygges. Når interimssystemet har dokumenteret sin evne til at understøtte den indledningsvist begrænsede inddrivelse, er det således tanken, at det gradvist tilføres yderligere funktionalitet, så inddrivelsen kan udvides i forhold til inddrivelsesmidler, fordringstyper og skyldnere.

Forslaget indebærer, at skatteministeren bemyndiges til at fastsætte regler om fravigelse af dækningsrækkefølgen ifølge § 4 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, herunder at dækningsrækkefølgen ikke finder anvendelse ved inddrivelsen over for den enkelte skyldner, der kan have gæld, der både omfattes af interimssystemets aktive del og inaktive del, jf. de almindelige bemærkninger ovenfor afsnit 2.1. Dækningsrækkefølgen efter § 4 vil dog finde anvendelse for de fordringer, der inddrives via interimssystemets aktive del, ligesom renter af de fordringer, der inddrives, vil blive dækket inden hovedkravet. Dette indebærer, at også § 4, stk. 3, om ændret dækningsrækkefølge på skyldners anmodning finder anvendelse for inddrivelsen via interimssystemets aktive del.

Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 3.1.2.

Til § 2

Efter den foreslåede bestemmelse undtages Udbetaling Danmark udtrykkeligt fra pligten til i forbindelse med indkomstaftapning efter §§ 1 a og 8 a i lov om en børne- og ungeydelse at gennemfø-

re partshøring af ydelsesmodtageren efter forvaltningslovens § 19 eller efter de uskrevne regler om partshøring. Dette vil således gælde både for den foreløbige nedsættelse i henhold til forskudsopgørelsen, den endelige nedsættelse i henhold til årsopgørelsen og efterfølgende reguleringer af nedsættelsen som følge af ændringer i årsopgørelsen.

Nedsættelse af børne- og ungedyldelsen beregnes efter objektive kriterier fastsat i loven, og Udbetaling Danmark har ikke kompetence til at foretage ændringer af ydelsesmodtagerens forskuds- eller årsopgørelse eller inddrage andre indkomstoplysninger, jf. afsnit 3.5.1.1 ovenfor. En eventuel indsigt under en partshøring vedrørende opgørelsen af den indkomst, som lægges til grund for aftrapningen, vil således ikke kunne medføre en ændring i Udbetaling Danmarks beløbsmæssige nedsættelse af børne- og ungedyldelsen efter reglerne om indkomstaftapning.

En nedsættelse i løbet af året er endvidere kun foreløbig. En eventuel endelig nedsættelse bliver først beregnet, når årsopgørelsen foreligger. Hvis ydelsesmodtagerens indkomst er faldet i årets løb, vil den endelige regulering derfor også kompensere for dette, og ydelsesmodtageren vil få udbetalt et eventuelt differencebeløb. Sker der efterfølgende ændringer i årsopgørelsen, foretages der ligeledes en regulering af nedsættelsen i henhold hertil.

Undtagelsen fra partshøringspligten gælder kun for Udbetaling Danmarks nedsættelse af børne- og ungedyldelsen efter indkomstaftapningsreglerne, jf. §§ 1 a og 8 a i lov om en børne- og ungedyldelse, og ikke f.eks. kommunens eller Udbetaling Danmarks afgørelser om at stoppe udbetaling på grund af manglende efterlevelse af betingelserne i § 2, stk. 1, nr. 5, i lov om en børne- og ungedyldelse.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger i afsnit 3.5.2.

Til § 3

Til nr. 1

Med den foreslåede bestemmelse præciseres, at SKAT kan nægte eller inddrage registreringen for moms, A-skat m.v. for en person med en skærpet konkurskarantæne efter konkurslovens § 159, 2. pkt.

Efter bestemmelsen kan SKAT nægte eller inddrage registreringen efter skatte- og afgiftslove, hvor opkrævningen reguleres efter opkrævningsloven, for en person, der er pålagt en konkurskarantæne efter konkurslovens § 159, 2. pkt., medmindre personen over for SKAT godtgør, at personen ikke deltager i og ikke forventes at skulle deltage i ledelsen af den omhandlede erhvervsvirksomhed

Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til den eksisterende bestemmelse i § 9, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1510 af 13. december 2013 om førelse af et register over pålagte konkurskarantæner, men dog med den forskel, at det er alle registreringsforhold, hvor opkrævningen reguleres af opkræv-

ningsloven, der kan nægtes eller inddrages. Ud over registreringen for moms og for indeholdelsespligt vedrørende A-skat og arbejdsmarkedsbidrag gælder det også registreringen for lønsumsafgift og punkt- og miljøafgifter, men derimod ikke registreringen som importør efter toldloven, da told ikke omfattes af opkrævningsloven, jf. opkrævningslovens § 1, stk. 4.

Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 3.6.2.

Til § 4

Til stk. 1

Det foreslås, at loven skal træde i kraft den 1. april 2016.

Til stk. 2

Det foreslås, at bestemmelsen i lovforslagets § 1, nr. 4, om indførelse af en remonstrationsordning svarende omtrent til den, der var gældende inden den 1. januar 2014, får virkning for klager, der vedrører SKATs afgørelser som restanceinddrivelsesmyndighed truffet fra og med lovens ikrafttrædelsesdato.

Klager, der vedrører en afgørelse om inddrivelse truffet inden lovens ikrafttræden, behandles derfor efter de hidtidige regler, hvilket betyder, at en sådan klage skal indsendes til Skatteankestyrelsen, jf. ovenfor i afsnit 3.2.1.

Derved vil SKAT i forbindelse med sine afgørelser kunne give en korrekt klagevejledning, idet det afgørende er, hvornår afgørelsen er truffet – før eller efter lovens ikrafttræden.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov*Gældende formulering**Lovforslaget***§ 1**

§ 3. Ved overdragelse af fordringer m.v. til inddrivelse i restanceinddrivelsesmyndigheden overtager restanceinddrivelsesmyndigheden kreditorbeføjelserne.

Stk. 2. Skatteministeren kan fastsætte regler om, at restanceinddrivelsesmyndigheden kan videregive oplysninger til kreditoplysningsbureauer om en virksomheds restance for de typer af krav, der er nævnt i § 4 a.

Stk. 3. Restanceinddrivelsesmyndigheden kan som led i inddrivelsen tillade afdragsvis betaling eller henstand med betalingen.

Stk. 4. Restanceinddrivelsesmyndigheden kan hos andre offentlige myndigheder og hos pengeinstitutter samt hos Værdipapircentralen indhente oplysninger, der er nødvendige for restanceinddrivelsesmyndighedens opgavevaretagelse. Endvidere kan restanceinddrivelsesmyndigheden fra registre, der føres af offentlige myndigheder, indhente de oplysninger om skyldnerens forhold, som er af betydning for inddrivelsen. Oplysningerne kan indhentes i elektronisk form.

I lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, jf. lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015, foretages følgende ændringer:

Stk. 5. Restanceinndrivelsesmyndigheden kan til brug for inddrivelsen af de fordringer, som inddrives af restanceinndrivelsesmyndigheden i medfør af denne lov, få terminaladgang til alle nødvendige oplysninger om fysiske eller juridiske personers økonomiske eller erhvervmæssige forhold i indkomstregisteret, jf. § 7 i lov om et indkomstregister. Oplysningerne anvendes til brug for behandling af enkeltsager eller til brug for kontrol ved samkøring og sammenstilling af oplysninger med restanceinndrivelsesmyndighedens øvrige oplysninger.

1. I § 3 indsættes efter stk. 5 som nye stykker:

»Stk. 6. Restanceinndrivelsesmyndigheden kan hos andre myndigheder indhente og i et register, der af restanceinndrivelsesmyndigheden oprettes til formålet, opbevare oplysninger om, hvilke personer der er berettigede til børne- og ungeydelse, samt de børn og unge, som ydelsen vedrører.

»Stk. 7. Restanceinndrivelsesmyndighedens adgang til oplysninger, jf. stk. 4-6, gælder også indsamling og anvendelse af oplysninger om personers nettoindkomst og betalingsevne til brug for statistiske og regnskabsmæssige formål.«

Stk. 6 bliver herefter stk. 8.

Stk. 6. Skatteministeren kan fastsætte nærmere regler til gennemførelse af reglerne i stk. 1 og 3-5. Skatteministeren kan endvidere fastsætte regler, hvorefter fordringshavere og andre offentlige myndigheder får elektronisk adgang til oplysninger registreret af

2. I § 3, *stk. 6, 1. pkt.*, der bliver stk. 8, 1. pkt., ændres »stk. 1 og 3-5« til: »stk. 1 og 3-7«.

restanceinndrivelsesmyndigheden om restancens størrelse i forhold til vedkommende fordringshaver, og om der foreligger restante fordringer i forhold til andre fordringshavere.

3. Efter § 9 indsættes før overskriften før § 10:

»§ 9 a. Modregning, der gennemføres af restanceinndrivelsesmyndigheden eller af told- og skatteforvaltningen som fordringshaver, kan ske uden partshøring af skyldneren og uden forudgående vurdering af dennes økonomiske forhold.«

§ 17. Klager over restanceinndrivelsesmyndighedens afgørelser om inddrivelse af fordringer m.v., herunder om kravets eksistens og størrelse, når spørgsmålet herom vedrører restanceinndrivelsesmyndighedens administration, kan indbringes for Landsskatte retten, medmindre andet er bestemt i lovgivningen eller regler udstedt i medfør heraf. Klagen skal indgives skriftligt til skatteankeforvaltningen og skal være modtaget senest 3 måneder efter modtagelsen af den afgørelse, der klages over. Der kan dog ses bort fra en fristoverskridelse, hvis særlige omstændigheder taler derfor.

4. § 17, stk. 1, affattes således:

»Klager over restanceinndrivelsesmyndighedens afgørelser om inddrivelse af fordringer m.v., herunder om kravets eksistens og størrelse, når spørgsmålet herom vedrører restanceinndrivelsesmyndighedens administration, kan indbringes for Landsskatte retten, medmindre andet er bestemt i lovgivningen eller i medfør heraf. Klagen skal indgives skriftligt til restanceinndrivelsesmyndigheden og skal være modtaget senest 3 måneder efter modtagelsen af den afgørelse, der klages over. Der kan dog ses bort fra en fristoverskridelse, hvis særlige omstændigheder taler derfor. Hvis restanceinndrivelsesmyndigheden på grundlag af klagen finder anledning dertil, kan restanceinndrivelsesmyndigheden genoptage sagen. Kan restanceinndrivelsesmyndigheden ikke give fuldt medhold i klagen, og denne fastholdes, videresender restanceinndrivelsesmyndigheden klagen til skatteankefor-

valtningen sammen med en udtalelse om sagen. Skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4 og 5, finder ikke anvendelse.«

5. Efter § 18 a indsættes før overskriften før § 19:

»Særlige regler for perioden til og med 2019

§ 18 b. Skatteministeren kan for perioden til og med 2019 fastsætte særlige regler om fravigelse af reglerne i § 4 om dækningsrækkefølgen for krav under inddrivelse.«

§ 2

§ 8 a. Ved hvert kvartals eller måneds udbetaling af henholdsvis børneydelsen og ungeydelsen, jf. § 1, lægges oplysningerne om modtagerens og en eventuel ægtefælles indkomst i den seneste forskudsopgørelse fra told- og skatteforvaltningen for det pågældende indkomstår til grund ved beregning af, om der skal ske en foreløbig nedsættelse af børne- og ungeydelsen, jf. § 1 a. Den endelige nedsættelse efter § 1 a fastsættes på baggrund af årsopgørelsen for det pågældende indkomstår. En eventuel regulering af den tidligere udbetalte børne- og ungeydelse sker så vidt muligt ved modregning i eller tillæg til de følgende udbetalinger af børne- og ungeydelse. Såfremt der opstår et krav om tilbagebetaling som følge af reguleringen i henhold til årsopgørelsen og hele eller dele af kravet

I lov om en børne- og ungeydelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 964 af 19. september 2011, som ændret ved § 7 i lov nr. 1382 af 28. december 2011, § 9 i lov nr. 326 af 11. april 2012, § 2 i lov nr. 920 af 18. september 2012, § 2 i lov nr. 1398 af 23. december 2012 og § 2 i lov nr. 999 af 30. august 2015, foretages følgende ændring:

ikke kan modregnes i efterfølgende udbetalinger af børne- og ungedydelse, skal tilbagebetalingskravet opkræves af Udbetaling Danmark. Sker der efterfølgende ændringer i årsopgørelsen, skal der foretages en regulering af årets udbetalte børne- og ungedydelse i forhold hertil

1. I § 8 a indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. Nedsættelse af henholdsvis børneydelsen og ungedydelsen, jf. stk. 1, kan ske uden partshøring af modtageren af ydelsen.«

§ 3

I opkrævningsloven, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 1180 af 30. september
2015, foretages følgende ændring:

1. Efter § 11 indsættes:

»§ 11 a. Told- og skatteforvaltningen kan nægte eller inddrage registrering efter skatte- og afgiftslove, hvor opkrævningen reguleres efter denne lov, for en person, der er pålagt en konkurskarantæne efter konkurslovens § 159, 2. pkt., medmindre personen over for told- og skatteforvaltningen godtgør, at vedkommende ikke deltager i og ikke forventes at skulle deltage i ledelsen af den omhandlede erhvervsvirksomhed.«

§ 4

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. april 2016.

Stk. 2. § 1, nr. 4, har virkning for klager over afgørelser truffet den 1. april 2016 eller senere.