

EGEN DRIFT-UNDERSØGELSE  
Januar 2021

Borger- og retssikkerhedschefen

# Henstand, opkrævning og inddrivelse



# Indholdsfortegnelse

<b>1. Indledning.....</b>	<b>2</b>
1.1. Baggrund for undersøgelsen.....	2
1.2. Fremgangsmåde .....	3
1.3. Generelt om henstand.....	4
<b>2. Sagsbehandlingstid m.v. ....</b>	<b>7</b>
2.1. Udviklingen i sagsbehandlingstiden.....	8
2.1.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger .....	10
2.2. Orientering af Gældsstyrelsen om ubehandlede henstandsansøgninger .....	11
2.2.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger .....	11
2.3. Notering af henstandsbevilling.....	11
2.3.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger .....	12
<b>3. Opkrævning .....</b>	<b>13</b>
3.1. Opkrævningsprocessen.....	13
3.1.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger .....	15
3.2. Oversendelse af krav til inddrivelse.....	15
3.2.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger .....	16
<b>4. Inddrivelse.....</b>	<b>17</b>
4.1. Inddrivelsesværktøjer .....	17
4.1.1. Rykkerbrev .....	18
4.1.2. Afdragsordning.....	18
4.1.3. Lønindeholdelse.....	19
4.1.4. Inddrivelsesmæssig henstand .....	21
4.1.5. Modregning .....	22
4.1.6. Udlæg.....	22
4.1.7. Konkurs .....	25
4.2. Fremrykket behandling af en anmodning om henstand.....	29
4.2.1. I hvilke tilfælde anmoder Gældsstyrelsen om fremrykket sagsbehandling.....	30
4.2.2. Hvordan behandler Skattestyrelsen en anmodning om fremrykket sagsbehandling.....	31
4.2.3. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger .....	31
<b>5. Sammenfatning og hovedkonklusioner .....</b>	<b>33</b>

# 1. Indledning

## 1.1. Baggrund for undersøgelsen

Det følger af skatteforvaltningslovens § 51, at hvis en skatteyder klager over Skatteforvaltningens afgørelse om skatteansættelse, kan skatteydere efter anmodning få henstand<sup>1</sup> med betalingen af den del af skatten, som en klage vedrører.

Henstand medfører således, at skatteyderen opnår udsættelse med betalingen af den omtvistede del af skatten, hvorfor Skatteforvaltningen ikke vil opkræve eller inddrive beløbet, så længe der er givet henstand.

Baggrunden for reglerne om henstand er bl.a., at det kan have store ulemper for en skatteyder at skulle betale et beløb, som måske uretmæssigt er pålagt skatteyderen, ligesom det må antages, at adgangen til henstand med betalingen også udspringer af, at et omtvistet krav skal kunne afprøves i klagesystemet, inden myndighederne opkræver og inddriver kravet.

Det er fast praksis, at hvis der klages over en skatteansættelse, gives der efter anmodning som udgangspunkt henstand med betalingen. Der kan gives afslag, hvis det skønnes, at der er en nærliggende fare for, at skatten ikke vil blive betalt, hvis der ydes henstand.

Retsvirkningen af henstand indtræder imidlertid først, når Skattestyrelsen har truffet afgørelse om bevilling af henstand. En anmodning om henstand har således ikke opsættende virkning, hvilket betyder, at Skatteforvaltningen, mens anmodningen om henstand fra en skatteyder behandles, fortsat kan foretage opkrævning og efterfølgende inddrivelse af kravet, ligesom kravet pålægges renter og gebyrer i henhold til gældende bestemmelser. En lang sagsbehandlingstid kan således potentielt være med til at udhule formålet med henstand.

Borger- og retssikkerhedschefen har tidligere behandlet flere klager over Skattestyrelsens lange sagsbehandlingstider i forbindelse med ansøgninger om henstand. Dette er omtalt i Borger- og retssikkerhedschefens beretninger for 2017 og 2018.

I disse sager fandt Borger- og retssikkerhedschefen, at de lange sagsbehandlingstider var meget problematiske, hvorfor Skattestyrelsen blev opfordret til at have fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiderne.

<sup>1</sup> Med henstand menes i denne undersøgelse ligningsmæssig henstand. I det omfang der i undersøgelsen omtales andre typer af henstand, vil dette fremgå af teksten.

Herudover opfordrede Borger- og retssikkerhedschefen Skattestyrelsen til at have fokus på at samarbejde med Gældsstyrelsen, så der kunne ske en øget vidensdeling omkring anmodninger om henstand samt for at sikre, at krav som udgangspunkt ikke blev tvangsinddrevet, så længe en anmodning om henstand var under behandling.

I 2019 behandlede Borger- og retssikkerhedschefen på ny en henvendelse om henstand. Henvendelsen omhandlede en indsigelse fra et selskab, som havde anmodet om henstand hos Skattestyrelsen. Inden Skattestyrelsen havde behandlet selskabets anmodning om henstand, blev selskabet imidlertid begæret konkurs af Gældsstyrelsen. Sagen viste, at Gældsstyrelsen i samarbejde med Skattestyrelsen i visse tilfælde tvangsinddrev skattekrav, som var omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand.

Bl.a. på baggrund af denne sag og de tidligere opfordringer fra Borger- og retssikkerhedschefen blev det besluttet at indlede denne undersøgelse.

Formålet med undersøgelsen er således overordnet at se på skatteydernes retsstilling i forbindelse med sager om henstand, især med fokus på perioden fra indgivelsen af anmodningen om henstand til Skattestyrelsen har truffet afgørelse om henstand.

Undersøgelsen vil koncentrere sig om følgende tre problemstillinger:

- Skattestyrelsens sagsbehandlingstid m.v. for anmodninger om henstand (undersøgelsens afsnit 2).
- Skattestyrelsens opkrævning af krav, som helt eller delvist er omfattet af en anmodning om henstand, som endnu ikke er behandlet (undersøgelsens afsnit 3).
- Gældsstyrelsens inddrivelse af krav, som helt eller delvist er omfattet af en anmodning om henstand, som endnu ikke er behandlet (undersøgelsens afsnit 4).

## 1.2. Fremgangsmåde

Efter fastlæggelsen af de tre problemstillinger, som er omfattet af denne undersøgelse, anmodede Borger- og retssikkerhedschefen Skattestyrelsen og Gældsstyrelsen om en udtalelse over problemstillingerne.

Til brug for undersøgelsen modtog Borger- og retssikkerhedschefen en samlet udtalelse fra Skattestyrelsen og Gældsstyrelsen vedlagt relevante procesbeskrivelser m.v.

Udtalelsen blev fulgt op af nogle supplerende spørgsmål til Skattestyrelsen og Gældsstyrelsen, som blev besvaret dels i forbindelse med afholdelsen af et møde og dels i form af en supplerende udtalelse.

Herudover er der i forbindelse med undersøgelsen i relevant omfang brugt oplysninger fra Skatteforvaltningens intranet og Den juridiske vejledning.

### 1.3. Generelt om henstand

I dette afsnit beskrives de retlige rammer for anmodning om og bevilling af henstand.

Anmodning om henstand er reguleret i skatteforvaltningslovens § 51<sup>2</sup>, som har følgende ordlyd:

*Stk. 1. Told- og skatteforvaltningen kan efter ansøgning give henstand med betaling af en skat, hvis afgørelsen er indbragt for domstolene eller påklaget. Det gælder dog ikke afgørelser efter toldlovgivningen, jf. artikel 244 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks.*

*Stk. 2. Det er en betingelse for henstand, at det beløb, der søges henstand for, opkræves særskilt. Der gives ikke henstand med beløb, der efter kildeskattelovens § 61, stk. 3, overføres som tilsvær for et efterfølgende år (indregnet restskat). Der gives heller ikke henstand med betaling af registreringsafgift, i det omfang der efter lov om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. skal stilles depositum for registreringsafgiftens betaling.*

*Stk. 3. Henstand kan ikke gives for et tidsrum over 4 år. Henstand kan forlænges efter fornyet ansøgning. Henstand gives i øvrigt for det tidsrum, hvor klagesagen er under behandling i det administrative klagesystem eller hos domstolene. Indbringes en administrativ afgørelse for domstolene, eller ankes en dom, skal der indgives ny ansøgning om henstand.*

*Stk. 4. Henstand kan gøres betinget af sikkerhedsstillelse for henstandsbeløbet, hvis det skønnes, at meddelelse af henstand vil indebære, at muligheden for senere at inddrive kravet forringes.*

*Stk. 5. Der kan i henstandsbevillingen tages forbehold for modregning i henstandsbeløbet for krav, som klageren måtte få mod det offentlige.*

*Stk. 6. Henstand betinges af, at henstandsbeløbet forrentes med rentesatsen i den pågældende lov fra de i samme lov definerede forfaldstidspunkter. Henstand omfatter også rente samt eventuelt allerede påløbne renter.*

Regelsættet om henstand blev lovfæstet i skatteforvaltningsloven fra 2005.<sup>3</sup> Det fremgår af lovens forarbejder, at bestemmelsen er en lovfæstelse af en mangeårig praksis.

Videre fremgår det af lovens forarbejder, at en klage over skatteansættelsen ikke har opsættende virkning, men det er fast praksis, at hvis der klages over en skatteansættelse, gives der efter anmodning som udgangspunkt henstand med betaling af den del af skatten, som klagen vedrører.

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 635 af 13. maj 2020.

<sup>3</sup> Lov nr. 427 af 6. juni 2005.

Hvis det skønnes, at der er en nærliggende fare for, at skatten ikke vil blive betalt, hvis der ydes henstand, f.eks. hvis den skattepligtige er ved at flytte til udlandet, kan der gives afslag. Alternativt kan der kræves sikkerhedsstillelse for at give henstand, jf. skatteforvaltningslovens § 51, stk. 4.

Udgangspunktet er således, at en skatteyder meddeles henstand med betalingen under klagesagens behandling. Denne adgang må antages navnlig at skyldes, at det kan have store ulemper for en skatteyder at skulle betale et beløb, som måske uretmæssigt er pålagt skatteyderen, jf. Højesterets begrundelse i SKM2014.198.HD.

Desuden må det antages, at adgangen til henstand med betalingen også udspringer af, at et omtvistet krav skal kunne afprøves i klagesystemet, inden myndighederne opkræver og inddriver kravet.

Der kan søges om henstand med betalingen fra den dag, hvor Skatteforvaltningen har truffet afgørelse om skatteansættelsen og frem til det tidspunkt, hvor der træffes endelig afgørelse i klagesystemerne. Der er således ikke en tidsfrist i forhold til, hvornår der kan søges om henstand.

Det er Skatteforvaltningen, der har kompetencen til at behandle anmodninger om henstand, og opgaven varetages af Skattestyrelsen.

Skattestyrelsen kan give henstand i op til fire år. Henstanden kan dog forlænges efter fornyet anmodning, og henstand gives i øvrigt for det tidsrum, hvor klagesagen er under behandling i det administrative klagesystem eller hos domstolene. Hvis en administrativ afgørelse bliver indbragt for domstolene, eller hvis en dom bliver anket, skal der indgives en ny anmodning om henstand, jf. skatteforvaltningslovens § 51, stk. 3.

Henstand med betalingen afskærer ikke Skatteforvaltningen fra at foretage modregning i udbetalinger fra det offentlige. I praksis tager Skattestyrelsen altid forbehold for modregning i forbindelse med, at der bevilges henstand, jf. skatteforvaltningslovens § 51, stk. 5. Selv hvis der ikke er taget et konkret modregningsforbehold over for skyldner, kan der alligevel foretages modregning, idet der er mulighed herfor i gældsinddrivelseslovens § 9.<sup>4</sup>

Henstand betinges af, at henstandsbeløbet forrentes med sædvanlig rentesats for det pågældende krav, jf. skatteforvaltningslovens § 51, stk. 6. F.eks. udgør opkrævningsrenten for virksomheders skatter og afgifter, der ikke er betalt rettidigt, 0,7 % for 2020, jf. opkrævningslovens § 7<sup>5</sup>, mens renten for restskatter i 2020 forrentes med 0,4 % pr. påbegyndt måned fra forfaldsdatoen, jf. kildeskattelovens § 63.<sup>6</sup>

Hvis der bevilliges henstand, medfører det som nævnt, at skatteyderen opnår udsættelse med betalingen af den del af skatten, som en klage vedrører, hvorfor Skatteforvaltningen ikke vil opkræve eller inddrive beløbet, så længe der er givet henstand.

<sup>4</sup> Lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015.

<sup>5</sup> Lovbekendtgørelse nr. 573 af 6. maj 2019.

<sup>6</sup> Lovbekendtgørelse nr. 117 af 29. januar 2016.

Denne retsvirkning indtræder imidlertid først, når Skattestyrelsen har truffet afgørelse om bevilling af henstand. En anmodning om henstand har således ikke opsættende virkning, hvilket betyder, at Skatteforvaltningen, mens anmodningen om henstand fra en skatteyder behandles, fortsat kan foretage opkrævning og efterfølgende inddrivelse af kravet, ligesom kravet pålægges renter og gebyrer i henhold til gældende bestemmelser. Jo længere sagsbehandlingstiden for henstandsansøgninger er, jo længere er således perioden, hvor der kan ske opkrævning og inddrivelse.

Processerne for opkrævning og inddrivelse vil blive beskrevet nærmere i henholdsvis afsnit 3 og 4 nedenfor.

## 2. Sagsbehandlings- tid m.v.

Skatteydere kan anmode om henstand efter skatteforvaltningslovens § 51. Opgaven med at behandle anmodninger om henstand varetages af Skattestyrelsen, og i dette afsnit foretages der en gennemgang af udviklingen i sagsbehandlingstiden, herunder af de initiativer, som Skattestyrelsen har iværksat for at nedbringe sagsbehandlingstiden. Desuden gennemgås Skattestyrelsens orientering af Gældsstyrelsen om de henstandssager, der er under behandling.

Der er ikke fastsat lovbestemte krav til sagsbehandlingstiden vedrørende anmodninger om henstand efter skatteforvaltningslovens § 51. Det følger imidlertid af princippet om god forvaltningsskik, at sager skal behandles inden for rimelig tid og ikke må trække unødigt ud.

Om en sagsbehandlingstid har været rimelig, beror på en konkret vurdering, hvor der lægges vægt på sagens art og de konkrete omstændigheder.

Borger- og retssikkerhedschefen har tidligere i sin årsberetning for 2017 og 2018 udtalt, at det er kritisabelt, at der er lange sagsbehandlingstider ved behandling af henstandsansmodninger. Det skyldes, at lange sagsbehandlingstider kan have store negative konsekvenser for skatteyderne, idet det blandt andet betyder, at det pågældende krav kan opkræves og der kan ske inddrivelse, indtil henstandsansmodningen er afgjort af Skattestyrelsen.

Om baggrunden for den lange sagsbehandlingstid har Skattestyrelsen tidligere oplyst til Borger- og retssikkerhedschefen, at der har været oparbejdet en sagspukkel i sager om henstandsansmodninger grundet organisatoriske omstruktureringer, tilgang af nye medarbejdere og udflytning af arbejdspladser i det daværende SKAT i 2016.

På den baggrund iværksatte Skattestyrelsen en række initiativer for at nedbringe sagsbehandlingstiden og den oparbejdede sagspukkel.

I forbindelse med denne undersøgelse er Skattestyrelsen blevet anmodet om at komme med en redegørelse for sagsbehandlingstiden m.v. for behandling af henstandsansmodninger i 2019. Herudover blev Skattestyrelsen anmodet om at give en status på de iværksatte initiativer samt oplyse om eventuelle nye tiltag, som var iværksat eller var planlagt iværksat for at nedbringe sagsbehandlingstiden for anmodninger om henstand.

Desuden er Skattestyrelsen blevet anmodet om at beskrive, hvordan Skattestyrelsen orienterer Gældsstyrelsen om ubehandlede henstandsansmodninger med henblik på at undgå inddrivelse af de krav, som er omfattet af en ubehandlet henstandsansmodning.



## 2.1. Udviklingen i sagsbehandlingstiden

I forhold til udviklingen i sagsbehandlingstiden for sager om henstandsansmodninger har Skattestyrelsen sendt nedenstående tabel, som viser en oversigt over de henstandssager, der blev afgjort i 2019 - fordelt ud fra det år, hvor Skattestyrelsen har modtaget anmodningen om henstand.

<b>Tabel 1. Afgjorte sager i 2019 – pr. 31. december 2019</b>						
Modtaget	2015	2016	2017	2018	2019	<b>I alt</b>
Antal	9	53	143	843	685	<b>1.733</b>

Kilde: Skattestyrelsen

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på sager, der blev afgjort i 2019, var 223 dage. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er beregnet fra modtagelsesdatoen og indtil, der er truffet afgørelse om henstand i sagen.

Følgende tabel fra Skattestyrelsen viser en oversigt over de henstandssager, som blev afgjort i 2018 på baggrund af samme kriterier som i ovennævnte tabel.

<b>Tabel 2. Afgjorte sager i 2018 – pr. 31. december 2018</b>						
Modtaget	2014	2015	2016	2017	2018	<b>I alt</b>
Antal	0	23	111	490	679	<b>1.303</b>

Kilde: Skattestyrelsen

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på sager, der blev afgjort i 2018, var på 178 dage.

Som det fremgår af tabellerne, så har Skattestyrelsen afgjort 430 flere henstandssager i 2019 end i 2018, men samtidig er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid steget fra 178 dage til 223 dage.

Skattestyrelsen har også fremsendt statistik for antallet af ubehandlede sager i henholdsvis 2019 (pr. 31. december 2019) og 2018 (pr. 1. november 2018).

Nedenstående tabeller viser antallet af ubehandlede sager fordelt på de år, hvori anmodningen om henstand blev oprettet af Skattestyrelsen.

<b>Tabel 3. Ubehandlede sager i 2019 – opgjort pr. 31. december 2019</b>						
Modtaget	2015	2016	2017	2018	2019	<b>I alt</b>
Antal	0	0	0	56	648	<b>704</b>

Kilde: Skattestyrelsen

Modtaget	2015	2016	2017	2018		I alt
Antal	5	52	140	839		<b>1.036</b>

Kilde: Skattestyrelsen

Som det ses af tabellerne, så er det samlede antal af ubehandlede sager faldet fra 2018 til 2019. Skattestyrelsen oplyser, at stigningen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid skyldes, at der i højere grad har været fokus på at behandle og afslutte de ældste sager, der grundet deres alder som udgangspunkt er mere komplicerede.

Skattestyrelsen har fremsendt følgende tabel, der viser udfaldet i de afgjorte sager om henstand i perioden 2017-2019.

Årstal	Afslag, kriterier ej opfyldt*	Afslag, øvrige	Bevilget henstand	Bevilget henstand mod sikkerhed	Antal afgjorte sager i alt
2017	99	103	1.120	1	1.323
2018	92	221	987	3**	1.303
2019	338	201	1.194	0	1.733

\* Formelle kriterier i henhold til skatteforvaltningslovens § 51.  
 \*\* Heraf er 2 toldsager, hvor sikkerhedsstillelse som udgangspunkt er obligatorisk.

Kilde: Skattestyrelsen

Som det fremgår af tabellen, så bevilges der henstand i langt størstedelen af sagerne. Andelen af sager, hvori der bevilges henstand udgør således mellem 69 % (i 2019) og 85 % (i 2017).

Hvis man ser bort fra de afslag, der vedrører sager, som ikke opfylder kriterierne i skatteforvaltningslovens § 51 (f.eks. at der ikke er påklaget en skattesag), så udgør andelen af sager, hvori der gives henstandsbevilling mellem 82 % (i 2018) og 92 % (i 2017).

Det har ikke været muligt at afklare, hvorfor antallet af ansmodninger, der ikke opfyldte kriterier i skatteforvaltningslovens § 51, steg markant i 2019. Skattestyrelsen har oplyst, at de på nuværende tidspunkt forsøger at klarlægge, hvorledes der fremover kan føres statistik, der giver et mere nuanceret billede af udfaldet af afgjorte henstandssager.

På baggrund af Borger- og retssikkerhedschefens kritik af sagsbehandlingstiderne i beretningerne for 2017 og 2018 har Skattestyrelsen i februar 2019 oplyst til Borger- og retssikkerhedschefen, at der var iværksat en række initiativer for at nedbringe de lange sagsbehandlingstider og den oparbejdede sagspukkel i sager om henstand.

<sup>7</sup> Det bemærkes, at der kan ikke foretages en direkte sammenligning af tabel 1 og tabel 4. Skattestyrelsen har oplyst, at forskellen mellem de to tabeller skyldes forskellige registreringsmetoder. Ubehandlede sager registreres på oprettelsesdatoen, mens afgjorte sager registreres på den manuelle modtagelsesdato.

Disse initiativer indebærer følgende:

- Der er rekrutteret sagsbehandlere efterår/vinter 2018.
- Der er sket en forbedring af den IT-mæssige understøttelse af området.
- Sager behandles efter emne i 2 teams med hvert sit speciale: erhvervsager og personsager.
- Der er igangsat en undersøgelse af effektiviseringsmuligheder på området, herunder vedrørende krav om materiale, der skal medsendes ved en ansøgning om henstand.
- Der foretages ikke partshøring i de sager, hvor der er foretaget modregning, hvilket gør sagsbehandlingstiden kortere, idet der ikke eksisterer en høringsfrist på 3 uger i disse sager.
- En forbedret screeningsproces har gjort, at de mest erfarne medarbejdere bliver sagsbehandlere på de komplicerede sager, og at de mindre erfarne medarbejdere bliver sagsbehandlere på de mindre komplicerede sager. Dette for at få sagerne henvist til de mest relevante medarbejdere.

Som nævnt tidligere har Skattestyrelsen også fokuseret på at prioritere de ældste sager først, men også sager af hastende karakter er blevet prioriteret.

Skattestyrelsen har i en redegørelse fremsendt til Borger- og retssikkerhedschefen i februar 2020 givet en status på initiativerne og samtidig oplyst, at styrelsen i 2019 har opnormeret enheden med yderligere to nye medarbejdere pr. 1. december 2019, så der derefter var 16 medarbejdere i enheden, og at der ultimo 2019 blev iværksat en periode med overarbejde, ligesom styrelsen løbende arbejder med forenkling af de pågældende processer.

### **2.1.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger**

Det følger af skatteforvaltningslovens forarbejder, at udgangspunktet er, at en skatteyder efter anmodning meddeles henstand med betalingen under klagesagens behandling.

Bevilling af henstand medfører, at skatteyderen i forbindelse med en klage over en afgørelse om skatteansættelsen fra Skatteforvaltningen kan opnå udsættelse med betalingen af den del af skatten, som klagen vedrører. Formålet med at bevilge henstand er således bl.a. at sikre, at der hverken sker opkrævning eller inddrivelse af skatten, når der er givet henstand.

Imidlertid har en anmodning om henstand ikke opsættende virkning, hvilket betyder, at opkrævning og efterfølgende inddrivelse af kravet fortsætter, mens Skattestyrelsen behandler selve anmodningen om henstand.

Derfor bør Skattestyrelsen løbende have fokus på sagsbehandlingstiden i henstandssager og bestræbe sig på en så kort sagsbehandlingstid, som det er muligt og forsvarligt, idet lange sagsbehandlingstider kan stille skatteyderne i en dårligere position.

Det fremgår af oplysningerne fra Skattestyrelsen, at antallet af ubehandlede henstandsager er nedbragt fra 2018 til 2019, og at der er sket en væsentlig forøgelse af antallet af afgjorte sager i samme periode. Det viser, at de initiativer, som Skattestyrelsen har iværksat, har en god effekt.

Det fremgår desuden af oplysningerne fra Skattestyrelsen, at der har været fokus på at afgøre de ældste sager først, hvilket har betydet, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er steget i 2019, men at Skattestyrelsen forventer, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fremadrettet vil blive nedbragt, da de ældste sager fra 2015 til 2017 er afsluttet.

Borger- og retssikkerhedschefen finder udviklingen tilfredsstillende, men skal henstille til Skattestyrelsen, at der fortsat er fokus på, at sagsbehandlingstiderne vedrørende henstandssager er så kort, som det er muligt og forsvarligt.

## **2.2. Orientering af Gældsstyrelsen om ubehandlede henstandsansmodninger**

Skattestyrelsen har oplyst, at når styrelsen modtager en ansøgning om henstand, bliver der oprettet en sag i *SKAT Ligning* (sagsbehandlingssystem) til behandling af ansøgningen.

Den første i hver måned genererer Skattestyrelsen en liste over ubehandlede henstandssager pr. månedsudgang, som bliver fremsendt til kontaktpersoner i Gældsstyrelsens fogedenheder. Her har listen indgået i en udsøgning til at frasortere sager, hvor Gældsstyrelsen ikke skulle foretage inddrivelse.

Gældsstyrelsen har oplyst, at den fremsendte liste ikke længere anvendes, idet de enten selv trækker oplysningerne eller ikke bruger oplysningerne. Se nærmere om inddrivelse i afsnit 4.

### **2.2.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger**

Da Gældsstyrelsen har oplyst, at Skattestyrelsens liste over ubehandlede henstandssager ikke længere anvendes, idet Gældsstyrelsen selv kan trække de relevante oplysninger, anbefaler Borger- og retssikkerhedschefen, at Skattestyrelsen stopper med at fremsende listen til Gældsstyrelsen for derved at undgå unødvendige arbejdsgange i forbindelse med ansøgninger om henstand.

## **2.3. Notering af henstandsbevilling**

Når Skattestyrelsen imødekommer en ansøgning om henstand, skal dette noteres i Skatteforvaltningens opkrævningssystemer, før henstandsbevillingen får effekt for det pågældende skattekrav.

Skattestyrelsen har oplyst, at denne faktiske notering (henstandsmarkering) sker manuelt på baggrund af oplysninger fra den enhed i forvaltningen, der behandler henstandsansøgningen.

I forlængelse heraf har Skattestyrelsens oplyst, at der på grund af ressource-mæssige udfordringer siden december 2019 har været en uhensigtsmæssig lang sagsbehandlingstid på henstandsmarkeringer i *Skattekontoen*<sup>8</sup>, hvilket har medført gener for de berørte virksomheder. Skattestyrelsen bemærker dog, at når henstandsmarkeringen foretages, så sker dette med tilbagevirkende kraft. Virksomhederne bliver således stillet, som hvis henstandsmarkeringen var sket umiddelbart.

Skattestyrelsen har oplyst, at det er styrelsens forventning, at sagsbehandlingstiden for henstandsmarkering på *Skattekontoen* vil være nedbragt ultimo 2020.

### **2.3.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger**

Det er ikke tilfredsstillende, at der siden december 2019 har været en uhensigtsmæssig lang sagsbehandlingstid på henstandsmarkeringer i *Skattekontoen*. Den lange sagsbehandlingstid betyder, at virksomheder i det pågældende opkrævningssystem – uanset at der er bevilget henstand – i en periode er stillet som om, at der ikke er bevilget henstand. Det er utilfredsstillende for de pågældende virksomheder og kan føre til mindre tillid til Skatteforvaltningen.

Borger- og retssikkerhedschefen har dog noteret sig, at Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen forventer, at sagsbehandlingstiden for henstandsmarkering på *Skattekontoen* vil være nedbragt igen ultimo 2020.

<sup>8</sup> Skattekontoren er et opkrævningssystem anvendt af Skattestyrelsen og anvendes til opkrævning af virksomhedsrettede krav.

# 3. Opkrævning

## 3.1. Opkrævningsprocessen

Da hverken en klage over skatteansættelsen eller en anmodning om henstand har opsættende virkning, er det relevant at se på, hvad der sker med et krav i den periode, hvor en anmodning om henstand er under behandling.

Når et skattekrav forfalder, iværksætter Skattestyrelsen opkrævning af kravet.

Opkrævningsprocessen omfatter følgende:

- Udsendelse af opkrævninger til skatteyderne.
- Kontrol af, om betaling finder sted inden for den fastsatte betalingsfrist.
- Eventuelt efterfølgende udsendelse af rykkere.

Et forfaldent krav vil ligeledes blive pålagt opkrævningsrenter.

Skattestyrelsen varetager opkrævningsopgaven på vegne af hele Skatteforvaltningen og har oplyst, at de anvender tre opkrævningssystemer: *KOBRA*, *Skattekontoen* og *SAP38*.

*KOBRA* anvendes til opkrævning af personlige skatter, f.eks. restskat og B-skat. *Skattekontoen* anvendes til opkrævning af de fleste virksomhedsrettede krav. *SAP38* anvendes til opkrævning af øvrige skatter og afgifter hos både borgere og virksomheder, f.eks. motorafgifter.

Opkrævningsprocessen for borgere i *KOBRA* kører automatisk. Efter udløbet af betalingsfristen udsendes et rykkerbrev. Der pålægges ikke et rykkergebyr.

Opkrævningsprocessen for virksomheder kører også automatisk. Når en virksomhed skylder mere end 5.000 kr., skal hele beløbet betales straks, og Skattestyrelsen udsender derfor et rykkerbrev til virksomheden, jf. opkrævningslovens § 16 c, stk. 4.<sup>9</sup> Virksomheden pålægges et gebyr på 65 kr. ved udsendelse af et rykkerbrev, jf. opkrævningslovens § 6. Skattestyrelsen har oplyst, at der sendes et rykkerbrev til aktive virksomheder med en gæld på over 5.000 kr. på *Skattekontoen* via en månedlig, automatisk rykkerkørsel. Rykkerbrevet sendes for virksomhedens samlede gæld på *Skattekontoen*.

Opkrævningsprocessen i *SAP38* bliver i vid udstrækning håndteret manuelt. Efter udløbet af betalingsfristen initieres en rykkerproces, hvor der udsendes rykkerbreve. Rykkerbreve i *SAP38* pålægges et rykkergebyr på 65 kr., jf. opkrævningslovens § 6.

<sup>9</sup> Lovbekendtgørelse nr. 573 af 6. maj 2019.

I medfør af opkrævningslovens § 8, stk. 1, kan Skatteforvaltningen meddele fritagelse for betaling af bl.a. rykkergebyr efter opkrævningslovens § 6, når det på grund af særlige omstændigheder findes rimeligt.

I bekendtgørelse om opkrævning af skatter og afgifter m.v.<sup>10</sup> er det i § 4 nærmere bestemt, at Skatteforvaltningen kan fritage en virksomhed for betaling af bl.a. gebyrer som nævnt i opkrævningslovens § 8, stk. 1, hvis:

*1) overskridelse af angivelses-, indberetnings- eller betalingsfristen skyldes pludseligt opståede hændelser, som virksomheden ikke har haft indflydelse på og ikke har kunnet forudse, og virksomheden straks efter hindringens ophør indgiver angivelse, foretager indberetning eller indbetaling, eller*

*2) overskridelser af angivelses-, indberetnings- eller betalingsfristen er på få dage, og der er tale om et førstegangstilfælde eller der foreligger undskyldelige forhold.*

For så vidt angår *Skattekontoen* har Skattestyrelsen oplyst, at rykkergebyret bliver fastholdt i de tilfælde, hvor virksomheden anmoder om henstand efter, at rykkergebyret er pålagt deres gæld på *Skattekontoen*. Hvis rykkergebyret er pålagt i perioden, fra virksomheden har anmodet om henstand, til Skattestyrelsen har truffet afgørelse om henstand, fritages virksomheden for betaling af rykkergebyret, hvis virksomheden får bevilget henstand. Dette sker som en del af sagsbehandlingen, når virksomheden anmoder om henstand, og er således ikke noget, som virksomheden specifikt skal anmode om. Fritagelsen for betaling af rykkergebyret sker i disse tilfælde ikke efter opkrævningslovens § 8, stk. 1. Derimod bliver rykkergebyret afskrevet som en fejloprettelse ved gennemgangen af henstandssagen.

I de tilfælde, hvor rykkergebyret er pålagt et rykkerbrev i *SAP38*, har Skattestyrelsen oplyst, at rykkergebyret i alle tilfælde fastholdes, også selv om der efterfølgende bevilges henstand. Dog fritages skatteyderen for betaling af rykkergebyret, hvis skatteyderen får fuldt medhold i klagen over skatteansættelsen. I disse tilfælde bliver gebyret slettet i forbindelse med, at kravet bliver tilbageført i *SAP38*. Derimod fastholdes rykkergebyret, hvis afgørelsen vedrørende skatteansættelsen fastholdes, eller hvis skatteyderen får delvist medhold. I disse tilfælde kan skatteyderen anmode om at blive fritaget for betaling af rykkergebyret efter reglen i opkrævningslovens § 8, stk. 1.

Ifølge gældsindrivelseslovens § 2, stk. 3, 2. pkt.<sup>11</sup>, har Skattestyrelsen mulighed for at tillade henstand med betalingen, hvis skyldneren anmoder herom (opkrævningsmæssig henstand). Hvis Skattestyrelsen efter anmodning fra skatteyderen giver tilladelse til opkrævningsmæssig henstand, skal kravet ikke oversendes til inddrivelse.

Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen generelt ikke bevilger opkrævningsmæssig henstand. I visse tilfælde kan der dog gives opkrævningsmæssig henstand, hvis skatteyderen ved ansøgning om opkrævningsmæssig henstand

<sup>10</sup> Bekendtgørelse nr. 731 af 21. juni 2013.

<sup>11</sup> Lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015.

dokumenterer, at der er klaget over det krav, som der søges opkrævningsmæssig henstand for.

### 3.1.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger

Borger- og retssikkerhedschefen har noteret sig, at Skattestyrelsen har forskellig praksis for at fritage en skatteyder for betaling af rykkergebyr afhængig af, om rykkerbrevet er sendt fra *Skattekontoen* eller *SAP38*. Skattestyrelsen har ikke oplyst nærmere om årsagen til denne forskelligartede praksis.

Borger- og retssikkerhedschefen henstiller til, at Skattestyrelsen hurtigst muligt undersøger praksis for at fritage en skatteyder for betaling af rykkergebyr med henblik på at undgå, at der sker forskelsbehandling af skatteyderne alene afhængig af, hvilket opkrævningssystem der anvendes.

Ligeledes anbefaler Borger- og retssikkerhedschefen, at Skattestyrelsen afklarer, om – og i givet fald i hvilket omfang – der kan bevilges opkrævningsmæssig henstand i sager, hvor der sker opkrævning af krav, som er omfattet af en ubehandlet anmodning om ligningsmæssig henstand.

## 3.2. Oversendelse af krav til inddrivelse

Hvis der ikke sker betaling af et skattekrav i forbindelse med opkrævningen, kan kravet oversendes til inddrivelse hos Gældsstyrelsen. Se nærmere om inddrivelsesprocessen nedenfor i afsnit 4.

Det fremgår således af gældsinddrivelseslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., at når betalingsfristen er overskredet, og sædvanlig rykkerprocedure forgæves er gennemført, overdrages fordringen til inddrivelse hos Gældsstyrelsen.

Desuden fremgår det af opkrævningslovens § 16 c, stk. 4, at beløb på *Skattekontoen* kan overgives til inddrivelse, hvis beløbet ikke er betalt inden den frist, der er fastsat i rykkerbrevet.

Lovgivningen fastslår således, hvornår et krav tidligst kan overdrages til inddrivelse i Gældsstyrelsen, dvs. når rykkerproceduren forgæves er gennemført. Det er herefter op til Skattestyrelsen at beslutte, hvornår mulighederne for at opkræve kravet er udtømt, således at kravet kan overdrages til inddrivelse i Gældsstyrelsen.

Skattestyrelsen har oplyst, at oversendelsen af krav til inddrivelse fra *KOBRA* sker automatisk efter endt rykkerprocedure. Oversendelsen af krav til inddrivelse sker én gang månedligt.

Oversendelsen af krav til inddrivelse fra *Skattekontoen* sker, hvis virksomheden efter modtagelse af et rykkerbrev ikke indbetaler sin gæld på *Skattekontoen*. For virksomheder, der allerede har gæld under inddrivelse, oversendes nye krav med overskredet betalingsfrist til inddrivelse uden forudgående rykkerbrev. Virksomhederne bliver orienteret om oversendelsen. Skattestyrelsen arbejder på at ensrette processen, så virksomheder altid rykkes for betaling inden oversendelse af krav til inddrivelse.



Oversendelsen af krav til inddrivelse fra SAP38 håndteres manuelt, men har været begrænset på grund af systemtekniske udfordringer.

### **3.2.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger**

Formålet med henstand er, at skatteyderen opnår udsættelse med betalingen af den del af skatten, som en klage vedrører. I det flertal af tilfælde, hvor Skattestyrelsen bevilger henstand, vil der således hverken ske opkrævning eller inddrivelse af beløbet, så længe der er givet henstand.

Denne retsvirkning indtræder imidlertid først, når Skattestyrelsen har truffet afgørelse om bevilling af henstand. En klage over en afgørelse og en anmodning om henstand har således ikke opsættende virkning, hvilket betyder, at Skatteforvaltningen, mens anmodningen om henstand fra en skatteyder behandles, fortsat kan foretage opkrævning og inddrivelse, ligesom kravet pålægges renter og gebyrer i henhold til gældende bestemmelser.

Højesteret har i SKM2014.198.HD udtalt, at adgangen til at få bevilget henstand navnlig må antages at skyldes, at det kan have store ulemper for en skatteyder at skulle betale et beløb, som måske uretmæssigt er pålagt skatteyderen.

På den baggrund er det Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at der kun undtagelsesvist bør foretages tvangsinddrivelse for krav, der er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand.

De nuværende processer i forbindelse med tvangsinddrivelse, herunder i det nye inddrivelsessystem *PSRM*, medfører en risiko for, at der foretages tvangsinddrivelse i videre omfang end forudsat, jf. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger til afsnit 4.

Da fordringshaveren umiddelbart er overladt et vist råderum til at beslutte om – og i givet fald hvornår – et krav skal sendes til inddrivelse, anbefaler Borger- og retssikkerhedschefen derfor, at Skattestyrelsen og Gældsstyrelsen undersøger, om det er muligt og hensigtsmæssigt at ændre eksisterende processer, så krav, der er omfattet af en ubehandlet henstandsansøgning, som udgangspunkt ikke bliver overdraget til inddrivelse i Gældsstyrelsen.

Dette vil samtidig være til fordel for især Gældsstyrelsen, som derved undgår en række arbejdsgange, f.eks. udsendelse af rykkerbreve, automatisk igangsættelse af lønindeholdelse og behandlingen af henvendelser om inddrivelsesmæssig henstand samt frasortering af krav i forbindelse med udlæg og konkurs.

Ovenstående udgangspunkt gælder ikke oversendelse af de krav, som undtagelsesvist tvangsinddrives, selv om der foreligger en ubehandlet henstandsansøgning, f.eks. krav i sager, der har karakter af svig og lignende samt krav i sager, hvor det kan være nødvendigt at indgive konkursbegæring for at undgå, at fristerne for anlæggelse af erstatningssager springer, jf. afsnit 4.1.7.

Ligeledes anbefales det, at det undersøges, om det vil være hensigtsmæssigt, at allerede oversendte krav trækkes tilbage fra Gældsstyrelsen, hvis Skattestyrelsen efter oversendelsen modtager en anmodning om henstand.

# 4. Inddrivelse

## 4.1. Inddrivelsesværktøjer

Hvis der ikke sker betaling af et skattekrav i forbindelse med Skattestyrelsens opkrævning, kan kravet oversendes til inddrivelse hos Gældsstyrelsen.

Da hverken en klage over skatteansættelsen eller en anmodning om henstand har opsættende virkning, er det relevant at se på, hvad der sker med et krav, når opkrævningsprocessen forgæves er gennemført, og kravet overdrages til inddrivelse i Gældsstyrelsen.

Ved inddrivelse forstås brug af de inddrivelsesværktøjer, som det enkelte krav er tillagt i lovgivningen eller ifølge praksis. Det drejer sig bl.a. om:

- Rykkerbrev
- Indgåelse af afdragsordning
- Lønindeholdelse
- Inddrivelsesmæssig henstand
- Modregning
- Udlæg
- Konkursbegæring.

Når et krav bliver overdraget til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, vil kravet blive pålagt inddrivelsesrenter. Inddrivelsesrenten udgør 8,05 procent pr. år (2020). Inddrivelsesrenten beregnes fra den 1. i måneden efter, at Gældsstyrelsen har modtaget gælden til inddrivelse. Inddrivelsesrenten tilskrives som en simpel dag-til-dag rente af hovedstolen og gebyrer. Hvis Skattestyrelsen bevilger henstand med betalingen, vil Skattestyrelsen trække kravet tilbage fra Gældsstyrelsen. Herefter vil der alene ske tilskrivning af opkrævningsrenter.

Skattestyrelsen har oplyst, at de inddrivelsesrenter, der er påløbet, indtil henstand er bevilget, anses for at være påløbet med rette.

Herudover bliver skyldneren pålagt en række gebyrer og retsafgifter i forbindelse med Gældsstyrelsens opgavevaretagelse.

Gældsstyrelsen har oplyst, at styrelsen anvender tre inddrivelsessystemer: *DMI* (Debitor Motor Inddrivelse), *PSRM* (Public Service Revenue Management) og *SAP38*.

*DMI* er et system, der anvendes til at understøtte inddrivelsen af gæld. Systemet blev taget i brug efter nedlukningen af *EFI* (Et Fælles Inddrivelsessystem), og det er i drift parallelt med udviklingen og den gradvise ibrugtagning af det nye inddrivelsessystem, *PSRM*. Krav fra *Skattekontoen* inddrives i *DMI*, ligesom krav fra *KOBRA* fra før 2019 inddrives i *DMI*, indtil de konverteres til *PSRM*.

*PSRM* varetager inddrivelsen af gæld til fordringshavere også uden for Skatteforvaltningen. Der er tale om en gradvis ibrugtagning af systemet efterhånden som de enkelte fordringshavere bliver koblet til systemet. Krav fra *KOBRA* fra 2019 og fremefter inddrives i *PSRM* sammen med konverterede krav fra *DMI*.

*SAP38* anvendes til inddrivelse af de krav, der er registreret i *SAP38*. Inddrivelsen af disse krav sker udelukkende manuelt.

#### 4.1.1. Rykkerbrev

Gældsstyrelsen udsender rykkerbreve, hvor skyldneren bliver opfordret til at betale gælden og dermed undgå tvangsinddrivelseskridt. Rykkerbreve bliver pålagt et gebyr på 140 kr., jf. gældsinddrivelseslovens § 6, 1. pkt.

#### 4.1.2. Afdragsordning

Ifølge gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 10<sup>12</sup> kan Gældsstyrelsen indgå afdragsordninger med personer.

Gældsstyrelsen træffer som hovedregel afgørelse om afdragsordning som en procentdel af skyldnerens årlige nettoindkomst, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 10, stk. 1.

Hvis der ikke foreligger oplysninger om skyldnerens indkomst, kan Gældsstyrelsen fastsætte en afdragsordning med udgangspunkt i gældens størrelse, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 10, stk. 5, 3. pkt.

Herudover kan Gældsstyrelsen fastsætte en afdragsordning ud fra en konkret betalingsevnevurdering, hvis skyldner indsender et budgetskema, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 10, stk. 6.

Endelig kan Gældsstyrelsen indgå en kulanceaftale på baggrund af et forslag fra skyldner, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 10, stk. 11, når:

- Særlige forhold taler for det og
- Hvis forslaget sikrer afvikling af gælden indenfor en rimelig tidshorisont.

Gældsstyrelsen opkræver ikke gebyr i forbindelse med indgåelse af en afdragsordning.

Gældsstyrelsen har oplyst, at der ikke træffes automatiske afgørelser om afdragsordninger for krav, som er registreret i *PSRM*, ligesom der ikke træffes afgørelser om afdragsordninger for krav, som er registreret i *DMI*.

<sup>12</sup> Bekendtgørelse nr. 188 af 9. marts 2020.

### 4.1.3. Lønindeholdelse

I medfør af gældsinddrivelseslovens § 10 kan fordringer inddrives ved lønindeholdelse. Ved lønindeholdelse kan Gældsstyrelsen inddrive gælden ved at trække penge direkte i en skyldners kommende A-indkomst. Der kan således kun foretages lønindeholdelse hos skyldnere, der har en A-indkomst, hvilket udelukker virksomheder. Desuden har Gældsstyrelsen oplyst, at lønindeholdelse kun anvendes for krav, der er registreret i *PSRM*, men ikke for krav, der er registreret i *DMI*.

Gældsstyrelsen opkræver et gebyr på 300 kr. for iværksættelse af lønindeholdelse, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 33, nr. 2.

Gældsstyrelsen har oplyst, at gebyret for lønindeholdelse ikke bliver opkrævet, hvis der sker lønindeholdelse for krav, der efterfølgende bliver bevilget henstand med. Dette forudsætter, at afgørelsen om lønindeholdelse kun omfatter krav, der er givet henstand med, og at der på tidspunktet for afgørelsen om lønindeholdelse var anmodet om henstand.

Gældsstyrelsen har oplyst, at de fleste lønindeholdelser sker maskinelt. *PSRM* er sat op til automatisk at foretage udsøgninger og dermed finde de skyldnere, der opfylder kriterierne for, at der kan gennemføres lønindeholdelse.

Skyldneren vil først modtage et varsel om, at der vil ske lønindeholdelse. Herefter får skyldneren en frist på minimum 14 dage til at fremsætte eventuelle bemærkninger til den varslede lønindeholdelse.

Hvis skyldneren ikke fremsætter bemærkninger til varslet om lønindeholdelse, vil *PSRM* automatisk sende en afgørelse om lønindeholdelse, og herefter igangsættes lønindeholdelsen.

Hvis skyldneren fremsætter bemærkninger til varslet om lønindeholdelse, vil sagen overgå til en sagsbehandler, der herefter vurderer den videre behandling af sagen.

Der er sager, der fra starten behandles manuelt, hvilket betyder, at der ikke sker automatisk inddrivelse på skyldneren. Dette er tilfældet, hvis der er indsat et stop på skyldneren, f.eks. i forbindelse med konkurssager. Stoppet skal indsættes manuelt af en sagsbehandler. Det er herefter en sagsbehandler, der vurderer, om der f.eks. kan ske lønindeholdelse for skyldnerens gæld.

Da langt størstedelen af den gæld, der er under inddrivelse i *PSRM*, bliver inddrevet ved lønindeholdelse, er det ifølge Gældsstyrelsen ikke ressourcemæssigt muligt at gennemgå alle sager manuelt, inden der sendes et varsel om lønindeholdelse, f.eks. for at undersøge, om et krav er omfattet af en ubehandlet henstandsansøgning. Der blev således i 2019 udsendt ca. 150.000 varsler om lønindeholdelse, og det forventes, at tallet for 2020 bliver betydeligt højere.

Der er således i Gældsstyrelsen truffet en beslutning om, at de krav, der kan inddrives automatisk, skal inddrives på baggrund af en automatiseret proces.

For at den automatiske inddrivelse kan stoppes, kræver det, at skyldneren henvender sig til Gældsstyrelsen, hvorefter der er mulighed for, at den automatiske inddrivelse kan stilles i bero ved, at der indsættes et stop på skyldneren.

For at håndtere den situation, hvor der iværksættes lønindeholdelse for krav, der er omfattet af en anmodning om henstand, har Gældsstyrelsen truffet beslutning om en midlertidig proces for disse sager.

Gældsstyrelsen har således besluttet, at hvis en skyldner henvender sig til Gældsstyrelsen på baggrund af et varsel eller en afgørelse om lønindeholdelse, og kravet/kravene er omfattet af en ubehandlet henstandsansøgning, skal der indsættes et stop på skyldneren i *PSRM*, hvorved tvangsinddrivelsen bliver sat i bero for disse krav.

Derfor har Gældsstyrelsen aftalt med Skattestyrelsen, at følgende tekst indsættes i Skattestyrelsens kvittering for modtagelsen af en anmodning om henstand:

*"Hvis du modtager skrivelser om tvangsinddrivelse kan du kontakte Gældsstyrelsen på telefonnr. 72 22 27 76."*

#### **4.1.3.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger**

Der bør kun undtagelsesvist foretages tvangsinddrivelse for krav, der er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand.

Ved lønindeholdelse i inddrivelsessystemet *PSRM* foretager Gældsstyrelsen som udgangspunkt tvangsinddrivelse, selvom der foreligger en ubehandlet anmodning om henstand for det pågældende krav. Dette skyldes, at lønindeholdelse i *PSRM* foretages på baggrund af en automatiseret proces, hvor der ikke tages højde for, om kravet er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand. Kun hvis skyldneren selv – f.eks. i forbindelse med varsel om lønindeholdelse – retter henvendelse til Gældsstyrelsen og oplyser, at der er indgivet anmodning om henstand, sættes tvangsinddrivelsen i bero.

Borger- og retssikkerhedschefen finder, at det som udgangspunkt bør være op til Gældsstyrelsen at indrette systemer og processer således, at der ikke sker lønindeholdelse for krav, der er omfattet af en ubehandlet henstandsansøgning. Det bør således ikke afhænge af, om skyldneren retter henvendelse herom til Gældsstyrelsen, idet det bemærkes, at Skatteforvaltningen selv har oplysningerne om, at der er anmodet om henstand.

Borger- og retssikkerhedschefen har noteret sig, at det ifølge Gældsstyrelsen ikke er ressourcemæssigt muligt at gennemgå alle sager manuelt, f.eks. for at undersøge, om et krav er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand, inden der sendes varsel om lønindeholdelse. Desuden er det noteret, at Gældsstyrelsen har truffet beslutning om, at de krav, der kan inddrives automatisk, skal inddrives på baggrund af en automatiseret proces.

På baggrund af ovenstående opfordrer Borger- og retssikkerhedschefen dog Gældsstyrelsen til at overveje, om der er andre muligheder for – eventuelt ved en automatiseret proces – at inddrivelse via *PSRM* sker på en sådan måde, at der som udgangspunkt ikke foretages lønindeholdelse for krav, der er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand.

På nuværende tidspunkt har Gældsstyrelsen iværksat en proces, hvor skyldneren kan henvende sig til Gældsstyrelsen og anmode om inddrivelsesmæssig henstand på baggrund af et varsel eller en afgørelse om lønindeholdelse.

Når en myndighed yder vejledning, er formålet at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgere på grund af fejl, uvidenhed og misforståelser udsættes for retstab. De nærmere krav til vejledningens indhold og form kan ikke angives generelt, men afhænger af de konkrete omstændigheder. Hovedsynspunktet er, at vejledningen skal være juridisk korrekt og i øvrigt have et indhold, der sikrer, at borgeren ikke udsættes for retstab.

På denne baggrund finder Borger- og retssikkerhedschefen, at teksten i Skattestyrelsens kvitteringsbrev bør være mere præcis, f.eks. i forhold til at vejlede skatteyderne om, at de kan få berostillet tvangsinddrivelsen ved at kontakte Gældsstyrelsen.

Borger- og retssikkerhedschefen skal derfor henstille til, at Gældsstyrelsen i samarbejde med Skattestyrelsen gennemgår teksten i kvitteringsbrevet med henblik på at sikre, at skatteyderne får tilstrækkelig information om deres muligheder i den situation, hvor Gældsstyrelsen har iværksat tvangsinddrivelse af krav, som er omfattet af en anmodning om henstand.

Se også Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger til afsnit 4.1.4 om inddrivelsesmæssig henstand.

#### **4.1.4. Inddrivelsesmæssig henstand**

Ifølge gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 3, kan Gældsstyrelsen tillade henstand med betalingen (inddrivelsesmæssig henstand). Denne regel gælder for både fysiske og juridiske personer.

Herudover gælder også særskilte regler om inddrivelsesmæssig henstand for fysiske personer i gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 11. Efter denne bestemmelse kan Gældsstyrelsen bevilge inddrivelsesmæssig henstand, hvis skyldneren aktuelt ikke har betalingsevne, eller når særlige omstændigheder taler derfor.

Inddrivelsesmæssig henstand bevilges som udgangspunkt efter anmodning fra skyldneren.

Gældsstyrelsen opkræver ikke gebyr ved bevilling af inddrivelsesmæssig henstand.

Gældsstyrelsen har oplyst, at bestemmelserne om inddrivelsesmæssig henstand i gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 11 på nuværende tidspunkt ikke anvendes i forbindelse med krav, som er omfattet af en anmodning om henstand.

Derimod bevilger Gældsstyrelsen inddrivelsesmæssig henstand efter bestemmelsen i gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 3, i den situation, hvor en skyldner henvender sig til Gældsstyrelsen, fordi der er iværksat lønindeholdelse for krav, som er omfattet af en anmodning om henstand. Se nærmere herom i afsnit 4.1.3 om lønindeholdelse.

#### 4.1.4.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger

Som nævnt i afsnit 4.1.3 om lønindeholdelse har Gældsstyrelsen iværksat en proces til håndtering af de sager, hvor der automatisk iværksættes lønindeholdelse for krav, der er omfattet af en anmodning om henstand.

Borger- og retssikkerhedschefen finder dog, at Skattestyrelsens kvitteringsbrev bør være mere præcist. En myndigheds vejledning skal bl.a. være juridisk korrekt. Derfor bør skatteyderne udtrykkeligt vejledes om, at de kan opnå inddrivelsesmæssig henstand i overensstemmelse med bestemmelsen i gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 3.

Der henstilles derfor til, at Gældsstyrelsen i samarbejde med Skattestyrelsen gennemgår teksten i kvitteringsbrevet.

#### 4.1.5. Modregning

Gældsstyrelsen kan gennemføre modregning, hvis de almindelige modregningsbetingelser er opfyldt, herunder:

- At kravene er afviklingsmodne.
- At kravene er retskraftige.
- At der er gensidighed mellem hovedkrav og modkrav.
- At der er udjævnelighed mellem kravene.

Selv om kravet er påklaget, og der er søgt om henstand, vil det være muligt at gennemføre modregning.

Gældsstyrelsen opkræver ikke gebyr i forbindelse med afgørelse om modregning.

#### 4.1.6. Udlæg

Gældsstyrelsen kan inddrive de krav, der er omfattet af gældsinddrivelsesloven, ved udlæg, jf. gældsinddrivelseslovens § 11.

En tilsigelse til udlægsforretning bliver pålagt et gebyr på 450 kr., jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 33, nr. 3. Herudover bliver der pålagt en grundafgift på 300 kr. i grundbeløb samt 0,5 % af den del af kravet, som overstiger 3.000 kr., jf. gældsinddrivelseslovens § 12 a, stk. 1, samt eventuelt en tillægsafgift på 400 kr., hvis udlægsforretningen bliver foretaget uden for Gældsstyrelsens kontorer, eller der sker politifremstilling, jf. gældsinddrivelseslovens § 12 a, stk. 2.

Gældsstyrelsen er organiseret således, at gennemførelsen af udlægsforretninger varetages af fogedhederne.

Gældsstyrelsen har oplyst, at styrelsen som udgangspunkt ikke foretager udlæg vedrørende krav, der er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand.

Ved opstart af sagsbehandlingen i fogedehederne undersøges det, om der er en ubehandlet anmodning om henstand. Hvis det er tilfældet, fjernes det eller de krav, der er omfattet af henstandsansmodningen, og fogeden forholder sig til de eventuelle øvrige restancer. Fogeden noterer på sagen, at der er krav, som er omfattet af en henstandsansmodning. Hvis sagen visiteres til udlæg, udgår de krav, der er omfattet af henstandsansmodningen, af tilsigelsen til udlægsforretning.

Gældsstyrelsen har desuden henvist til procesvejledningen *"Proces for udarbejdelse af tilsigelse"*. Procesvejledningen har til formål at beskrive den proces, der sættes i værk, når ét eller flere krav på en skyldner er visiteret til udlæg. Dette gøres for at sikre en ensartet proces for udsendelse af tilsigelse til udlægsforretning.

Der er i denne undersøgelse taget udgangspunkt i procesvejledningen fra 1. maj 2019.

Af procesvejledningens *afsnit 3.2.1.2 Øvrige opmærksomhedspunkter inden udarbejdelse af tilsigelse* fremgår følgende:

*"Som udgangspunkt skal du afvente, at der træffes afgørelse på anmodningen om henstand inden du kan tilsige, men det er din vurdering af den konkrete sag, der afgør om, du vil foretage udlæg på trods af ubehandlet anmodning om henstand. Du skal i din vurdering overveje om, det kan blive et problem såfremt, skyldner får bevilget henstand efter, at du har gennemført udlægsforretningen."*

I Den juridiske vejledning *afsnit G.A.2.2.2.1 Hvilke sager behandles i Landsskatteretten?* er der omtalt en afgørelse fra Landsskatteretten,<sup>13</sup> hvor daværende SKAT foretog udlæg i skatteyderens bankindestående på et tidspunkt, hvor skatteyderen havde påklaget skatteankenævnets afgørelse til Landsskatteretten, ligesom skatteyderen havde anmodet om henstand. Daværende SKAT afslog skatteyderens anmodning om henstand med henvisning til, at der ikke var nogen skyldige beløb at give henstand med betalingen af. Landsskatteretten slog herefter fast, at skatteyderen havde et retskrav på at få en afgørelse om, hvorvidt skatteyderen var berettiget til henstand med betalingen af de pågældende beløb, idet der ikke var sket en frivillig indfrielse af kravene. Da Landsskatteretten ikke kunne tage stilling til, om klageren var berettiget til henstand, blev sagen hjemvist til fornyet behandling hos daværende SKAT.

Gældsstyrelsen har oplyst, at det ikke er muligt at opgøre antallet af sager, hvor der er gennemført en udlægsforretning for krav, som er omfattet af en ubehandlet henstandsansmodning, idet der ikke føres statistik over disse sager.

Hvis der efter gennemført udlægsforretning søges og bevilges henstand, fastholder Gældsstyrelsen udlægget, idet udlægget anses for at være gyldigt foretaget. Den bevilgede henstand vil dog indgå i Gældsstyrelsens vurdering af, om – og i givet fald hvornår – de aktiver, der er foretaget udlæg i, skal bortsælges på offentlig auktion. Ligeledes fastholdes de pålignede gebyrer og afgifter.

<sup>13</sup> SKM2013.593.LSR.



#### 4.1.6.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger

Ud fra praksis, gældende procesvejledning samt Gældsstyrelsens udtalelse til Borger- og retssikkerhedschefen, kan det ikke udelukkes, at der foretages udlæg for krav, som er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand.

For at undgå en udhuling af formålet med henstand er Borger- og retssikkerhedschefen enig med Gældsstyrelsen i, at der som udgangspunkt ikke bør foretages udlæg for krav, der er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand.

Der synes imidlertid ikke at være helt overensstemmelse mellem Gældsstyrelsens udtalelse til brug for undersøgelsen og den gældende procesvejledning. Det fremstår således som om, at procesvejledningen er mindre kategorisk i sin afvisning af muligheden for at foretage udlæg for krav, som er omfattet af en ubehandlet henstandsansøgning, end den udtalelse, som Gældsstyrelsen har afgivet i forbindelse med denne undersøgelse.

Borger- og retssikkerhedschefen finder desuden, at procesvejledningen ikke nærmere præciserer, hvornår det kan være relevant at foretage udlæg, eller hvilke vurderinger sagsbehandleren skal foretage, når det overvejes, om der skal foretages udlæg i disse situationer. Det er heller ikke præciseret, hvilke problemer der kan opstå, hvis skyldneren får bevilget henstand efter gennemførelse af udlægsforretningen.

For at skabe større ensartethed og gennemsigtighed i sagsbehandlingen vil Borger- og retssikkerhedschefen derfor anbefale, at Gældsstyrelsen præciserer procesvejledningen for udarbejdelse af tilsigelser, så det udtrykkeligt fremgår, at den altovervejende hovedregel er, at der ikke foretages udlæg for krav, som er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand. Ligeledes bør procesvejledningen præcisere, hvornår det helt undtagelsesvis kan være relevant at foretage udlæg, og hvilke vurderinger sagsbehandleren skal foretage, når det overvejes, om der skal foretages udlæg. Desuden kan det overvejes at præcisere, hvilke konsekvenser det har, hvis skyldneren får bevilget henstand efter gennemførelse af udlægsforretningen, herunder hvilke opgaver sagsbehandleren måtte have i denne sammenhæng.

Desuden er det Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at Gældsstyrelsen bør anmode Skattestyrelsen om en status på behandlingen af henstandsansøgningen og eventuelt – når det er relevant – anmode Skattestyrelsen om at fremskynde behandlingen af henstandsansøgningen, før der foretages udlæg, jf. afsnit 4.2.

Borger- og retssikkerhedschefen kan desuden konstatere, at procesvejledningen ikke indeholder retningslinjer i forhold til notater om sagsbehandlerens overvejelser og vurderinger om at foretage udlæg.

Skatteforvaltningen har notatpligt i afgørelsessager, når Skatteforvaltningen mundtligt eller på anden måde modtager oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, jf. offentlighedslovens § 13.<sup>14</sup> Notatpligten gælder også i forhold til væsentlige ekspeditionsskridt.

<sup>14</sup> Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020.

Notatpligten er en forudsætning for, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i en sag og herved bl.a. give mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt.

Borger- og retssikkerhedschefen skal derfor henstille til, at Gældsstyrelsen overvejer, om der er behov for at tydeliggøre notatpligten i sager om udlæg, herunder at sagsbehandleren bør notere sine overvejelser og vurderinger i sager, hvor der foretages udlæg, inden en anmodning om henstand er blevet behandlet.

#### 4.1.7. Konkurs

Gældsstyrelsen kan, som fordringshaver, begære en skyldner konkurs, jf. konkurslovens § 17, stk. 1.<sup>15</sup> En konkursbegæring indgives skriftligt til skifteretten, jf. konkurslovens § 7, stk. 1.

Det er herefter skifteretten, der afgør, om konkursbetingelserne er opfyldt, og om skyldneren skal erklæres konkurs. Det sker ved et konkursdekret.

Virkingen af konkurs er, at skyldneren mister rådigheden over sin formue, jf. konkurslovens § 29. Formuen bliver en del af konkursboet, der administreres af en kurator.

En skyldner skal være insolvent for at kunne erklæres konkurs, jf. konkurslovens § 17, stk. 1. En skyldner er insolvent, hvis han ikke kan opfylde sine forpligtelser, efterhånden som de forfalder, medmindre betalingsudygtigheden blot er forbigående, jf. konkurslovens § 17, stk. 2. Det påhviler fordringshaveren at bevise, at skyldneren er insolvent.

Det påhviler også fordringshaveren at bevise, at et krav mod skyldneren eksisterer. Kravets eksistens skal være så klar, at kravet umiddelbart kan danne grundlag for en konkurs. Skifteretten kan tillade en vis bevisførelse, så der kan tages stilling til et krav, som skyldneren bestrider. Skifteretten er derfor ikke afskåret fra at tage stilling til, om Gældsstyrelsens krav har en sådan klarhed, at det kan danne grundlag for konkurs. Det gælder, selv om skyldner har påklaget kravet til en administrativ klageinstans eller indbragt kravet for domstolene, og selv om skyldner samtidig har søgt om henstand med betalingen.

I Den juridiske vejledning *afsnit G.A.3.4.1.3.1.1 Krav til fordringen* henvises således bl.a. til to sager, hvor et påklaget krav danner grundlag for en konkursbegæring.

I den ene sag<sup>16</sup> var der tale om et momskrav, som var påklaget til Landsskatte retten. Der ses ikke at have været søgt om henstand med betalingen. Landsretten udtalte, at der ikke var skabt en sådan usikkerhed om fordringens eksistens, at skifteretten skulle have afvist at afsige konkursdekret. Da daværende SKAT havde en retlig interesse i afsigelse af konkursdekret, og da

<sup>15</sup> Lovbekendtgørelse nr. 11 af 6. januar 2014.

<sup>16</sup> SKM2016.543.VLR.

insolvensbetingelsen var opfyldt, stadfæstede landsretten skifterettens kendelse om afsigelse af konkursdekret.

I den anden sag<sup>17</sup> var der tale om nogle selskabs- og udbytteskattekrav, som var påklaget til Landsskatteretten. Selskabet havde fået afslag på en anmodning om henstand med betalingen. Denne afgørelse var også påklaget til Landsskatteretten. Landsretten fandt, at daværende SKAT med tilstrækkelig klarhed havde sandsynliggjort sine krav på selskabs- og udbytteskat. På den baggrund stadfæstede landsretten skifterettens afgørelse om afsigelse af konkursdekret.

Endelig skal fordringshaveren have en retlig interesse i at begære skyldneren konkurs. Der kan f.eks. foreligge en retlig interesse, hvis:

- Fordringshaveren kan opnå hel eller delvis dækning gennem skyldnerens konkurs.
- Der er grund til at formode, at der foreligger omstødelige dispositioner, og det vurderes, at en omstødsessag vil tilføre konkursboet midler til gavn for kreditorerne.
- En konkurs skønnes nødvendig for at forhindre yderligere skatte- og momsrestancer eller på anden måde forebygge væsentlige tab for statskassen.
- Gældsstyrelsen ønsker at bekæmpe økonomisk kriminalitet og andre strafbare forhold.
- Gældsstyrelsen ønsker at vurdere muligheden for at gøre et erstatningsansvar gældende mod ledelsen i et selskab.

Når Gældsstyrelsen overvejer brugen af konkurs, skal den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om saglighed og proportionalitet tages i betragtning. Konkurs er det strengeste inddrivelsesmiddel, hvorfor Gældsstyrelsen skal inddrage disse grundsætninger i vurderingen af, hvad der er tilstrækkeligt til at sikre det offentlige krav og interesser.

Når en fordringshaver indgiver konkursbegæring, skal der betales en afgift på 750 kr. til skifteretten for at få begæringen behandlet, jf. retsafgiftslovens § 37, stk. 1, nr. 1.<sup>18</sup>Afgiften påhviler den, der fremsætter konkursbegæringen, jf. retsafgiftslovens § 61, stk. 2.

Gældsstyrelsen er organiseret således, at indgivelsen af konkursbegæring varetages af insolvenshederne.

Gældsstyrelsen har oplyst, at de som udgangspunkt ikke medtager et krav i konkursbegæringen, hvis der er en ubehandlet anmodning om henstand, medmindre særlige grunde taler herfor.

Som eksempel på særlige grunde nævnes sager, hvor Særlig Kontrol i Skattestyrelsen anmoder om, at der indgives konkursbegæring. Da sagerne kommer fra Særlig Kontrol, vil de typisk have karakter af svig og lignende. Et andet eksempel er sager, hvor eventuelle erstatningskrav kræver, at alle inddrivelseskridt er udtømt. For ikke at risikere, at fristerne for anlæggelse af erstatningssager springer, kan det være nødvendigt at indgive konkursbegæring.

<sup>17</sup> SKM2017.403.ØLR.

<sup>18</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1252 af 27. november 2014.

Herudover henviser Gældsstyrelsen til procesvejledningen ”Proces for indgivelse af konkursbegæring på vegne af Gældsstyrelsen”. Procesvejledningen har til hensigt at lette arbejdet for sagsbehandlerne i deres daglige arbejde ved at forklare processerne for indgivelse af konkursbegæring på en let og tilgængelig måde.

Der er i denne undersøgelse taget udgangspunkt i procesvejledningen fra 19. december 2018.

Ifølge procesvejledningen skal sagsbehandlerne i insolvenshederne ved modtagelse af en indstilling til konkursbegæring vurdere, om betingelserne for indgivelse af konkursbegæring er opfyldte.

Sagsbehandlerne skal bl.a. undersøge:

- Om skyldneren er insolvent.
- Størrelsen af gælden.
- Om Gældsstyrelsen har sikkerhed for gælden. Hvis Gældsstyrelsen har fuld sikkerhed for restancen, vil Gældsstyrelsen som hovedregel ikke have retlig interesse i at indgive en konkursbegæring.
- Om Gældsstyrelsen har den fornødne retlige interesse i at indgive en konkursbegæring. Dette beror på en konkret vurdering.
- Om der er udlæg, som falder bort ved en konkurs, herunder en vurdering af, om Gældsstyrelsen skal vente med at indgive konkursbegæring for at kunne opretholde et udlæg.
- Om der skal ske afhentning af effekter, som Gældsstyrelsen har udlæg i, og som ikke bortfalder.
- Om udlagte aktiver, der er omfattet af et udlæg, der kan bortfalde, skal afhentes, så det sikres, at de forbliver et aktiv for boet.
- Om en eventuel afdragsordning er misligholdt, og om skyldner har fået meddelelse om, at afdragsordningen er bortfaldet.
- Om der foreligger virksomheds- eller fordringspant – og betydningen heraf.
- De seneste regnskaber for virksomheden.
- Om der er igangværende sager, herunder kontrol.
- Om en eventuel sikkerhedsstillelse er blevet inddraget.
- Om alle fordringer er retskraftige og dækningsparate.
- Om der er givet henstand.

Om henstand fremgår det uddybende af procesvejledningens *afsnit 4.2.8 Henstand*:

*”Henstandsansmodninger eller henstand, der er bevilliget (ej berostillelse), er ikke en hindring for indgivelse af konkursbegæring, men sagsbehandleren skal være opmærksom herpå og tage sine forholdsregler, da det typisk vil kræve nogle yderligere begrundelser for at inddrage et sådant krav i en konkursbegæring – og det vil ofte være undtagelsen, at det sker.”*

Gældsstyrelsen har oplyst, at det ikke er muligt at opgøre antallet af sager, hvor der i en konkursbegæring er medtaget krav, som er omfattet af en ubehandlet ansøgning om henstand, idet der ikke føres statistik over sådanne sager.

#### 4.1.7.1. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger

På baggrund af praksis, gældende procesvejledning og Gældsstyrelsens udtalelse til brug for undersøgelsen, kan det ikke generelt udelukkes, at en skyldner kan begæres konkurs på baggrund af krav, der er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand, idet Gældsstyrelsen kan have en retlig interesse i, at en skyldner bliver begæret konkurs.

Men Borger- og retssikkerhedschefen er enig med Gældsstyrelsen i, at styrelsen kun undtagelsesvist bør begære en skyldner konkurs for krav, der er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand, således at formålet med henstand ikke udhules.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at Gældsstyrelsens procesvejledning for indgivelse af konkursbegæring ikke nærmere præciserer, hvornår det kan være relevant at begære en skyldner konkurs, når der foreligger en ubehandlet anmodning om henstand, hvad sagsbehandleren skal være opmærksom på i denne situation, hvilke forholdsregler sagsbehandleren skal tage, eller hvilke yderligere begrundelser det vil kræve at inddrage sådanne krav i en konkursbegæring.

For at skabe større ensartethed og gennemsigtighed i sagsbehandlingen vil Borger- og retssikkerhedschefen anbefale, at Gældsstyrelsen præciserer procesvejledningen for indgivelse af konkursbegæring, så det fremgår udtrykkeligt, at man kun undtagelsesvis bør begære en skyldner konkurs for krav, der er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand. Desuden anbefales det, at det i procesvejledningen præciseres, i hvilke tilfælde det kan være relevant alligevel at begære en skyldner konkurs, når der foreligger en ubehandlet anmodning om henstand, hvad sagsbehandleren skal være opmærksom på i denne situation, hvilke forholdsregler sagsbehandleren skal tage, og hvilke yderligere begrundelser der skal gives for at inddrage sådanne krav i en konkursbegæring. F.eks. kan man forestille sig, at det kræver ekstra bevisførelse for kravets eksistens.

Desuden er det Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at Gældsstyrelsen bør anmode Skattestyrelsen om en status på behandlingen af anmodningen om henstand og eventuelt – når det er relevant – anmode Skattestyrelsen om at fremrykke behandlingen af henstandsansøgningen, før der indgives konkursbegæring i disse tilfælde, jf. afsnit 4.2.

Det kan konstateres, at procesvejledningen ikke indeholder retningslinjer i forhold til notater om sagsbehandlerens overvejelser og vurderinger om at begære en skyldner konkurs.

Beslutningen om at begære en skyldner konkurs er ikke en forvaltningsretlig afgørelse, hvorfor den lovbestemte notatpligt i offentlighedslovens § 13 ikke gælder for konkurssager.

Ved siden af den lovbestemte notatpligt i afgørelsessager gælder imidlertid en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning om, at der også består en notatpligt i sager, der ikke er afgørelsessager. Notatpligten gælder i forhold til alle væsentlige ekspeditionsskridt i en sag, hvis oplysningerne ikke allerede fremgår af sagens dokumenter.

Den ulovbestemte notatpligt gælder i sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren eller virksomheden, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der stilles krav om, at der tages notat om væsentlige ekspeditions-skridt.

Notatpligten er en forudsætning for, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i en sag og herved bl.a. give mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt.

Borger- og retssikkerhedschefen har noteret sig, at Gældsstyrelsen den 31. august 2020 har udsendt en instruks vedrørende insolvenssagsbehandlerens notatpligt i forbindelse med vurderingen af, om betingelserne for indgivelse af konkursbegæring er opfyldt.

I instruksen er det blevet præciseret, at insolvenssagsbehandleren i alle tilfælde skal gøre notat om de undersøgelser og vurderinger, der ligger til grund for indgivelse af en konkursbegæring. I de tilfælde, hvor det ikke af sagen klart fremgår, hvordan konkurs sagen er opstået, skal sagsbehandleren ligeledes gøre notat om, hvordan sagen er opstartet.

Instruksen gælder, indtil retningslinjerne er indarbejdet i procesvejledningen for indgivelse af konkursbegæring.

## 4.2. Fremrykket behandling af en anmodning om henstand

På grund af de lange sagsbehandlingstider på henstandsområdet har Gældsstyrelsen i nogle tilfælde anmodet Skattestyrelsen om at fremrykke behandlingen af en anmodning om henstand. Som nævnt er sagspakken på henstandsområdet blevet nedbragt, hvorfor det må forventes, at behovet for fremrykket sagsbehandling vil blive mindre.

Der har ikke været udarbejdet en formel proces for samarbejdet mellem Gældsstyrelsen og Skattestyrelsen vedrørende Gældsstyrelsens anmodninger om fremrykket behandling af en henstands anmodning. Der er dog taget initiativ til at få udarbejdet en sådan proces for samarbejdet, hvor det bl.a. skal afgrænses, hvilke sager der er egnede til at blive hastebehandlet.

I et notat udarbejdet af Gældsstyrelsen<sup>19</sup> er foretaget en afgrænsning af de sager, der er egnede til at blive hastebehandlet. Her fremgår det, at ved vurderingen af, om en sag er egnede til hastebehandling, kan der ses på:

- Udgør kravet/kravene, der er søgt om henstand for, hovedparten af gælden.
- Er der modtaget en konkret begrundelse om, hvorfor sagen bør fremmes, f.eks. sager, hvor der foreligger en anmeldelse om flytning af pengestrømme, skattesvig, eller sager af særlig grov økonomisk karakter.
- Er der en særlig risiko for, at gælden ikke kan inddrives på et senere tidspunkt.

<sup>19</sup> Notat af 7. februar 2020 om udarbejdelse af proces for samarbejde mellem Gældsstyrelsen og Skattestyrelsen i inddrivelsessager, hvor der er en ubehandlet anmodning om henstand.

Første punkt vil som udgangspunkt ikke alene kunne begrunde, at sagen hastebehandles. Der skal samtidig foreligge særlige forhold, der kan begrunde en hastebehandling.

Gældsstyrelsen har oplyst, at processen for fremrykket behandling af henstands-anmodninger er ved at blive indarbejdet i den nye procesvejledning ”Indgivelse af konkursbegæring”.

#### **4.2.1. I hvilke tilfælde anmoder Gældsstyrelsen om fremrykket sagsbehandling**

Gældsstyrelsen har oplyst, at den nuværende proces for anmodning om fremrykket sagsbehandling afhænger af, om sagen bliver behandlet af en fogedenhed eller en insolvensenhed.

Fogedenhederne anmoder således som udgangspunkt ikke Skattestyrelsen om fremrykket behandling af en henstands-anmodning.

I forbindelse med denne undersøgelse har Borger- og retssikkerhedschefen haft adgang til procesvejledningen ”Proces for udarbejdelse af tilsigelse”. Procesvejledningen har til formål at beskrive den proces, der sættes i værk, når et eller flere krav på en skyldner er visiteret til udlæg. Dette gøres for at sikre en ensartet proces for udsendelse af tilsigelse til udlægsforretning.

Der er i denne undersøgelse taget udgangspunkt i procesvejledningen fra 1. maj 2019.

Af procesvejledningens afsnit 3.2.1.2 Øvrige opmærksomhedspunkter inden udarbejdelse af tilsigelse fremgår følgende:

*”Du bør undersøge om, der er en ubehandlet ansøgning om ligningsmæssig henstand. Dette skal tjekkes i SKAT Ligning. I givet fald, skal du tage kontakt til den pågældende sagsbehandler eller afdeling, som behandler anmodningen om henstand, for at høre, hvornår en afgørelse kan forventes og vurdere med sagsbehandleren om der er behov for hurtigt svar. (Vurder om du skal vente med at tilsige til udlægsforretning).”*

Vedrørende insolvensenhederne har Gældsstyrelsen oplyst, at de anmoder om fremrykket behandling af en henstands-anmodning i to typer sager.

Den ene type er sager, hvor eventuelle erstatningssager kræver, at alle inddrivelseskridt er udtømt. For ikke at risikere at fristerne for anlæggelse af erstatningssagerne springer, anmodes Skattestyrelsen om at afgøre ubehandlede anmodninger om henstand.

Den anden type er sager, hvor Gældsstyrelsen af Skattestyrelsen er blevet anmodet om at begære en virksomhed konkurs, og hvor hele eller størstedelen af gælden er omfattet af en anmodning om henstand.

I forbindelse med denne undersøgelse har Borger- og retssikkerhedschefen desuden haft adgang til procesvejledningen ”Proces for indgivelse af konkursbegæring på vegne af Gældsstyrelsen”. Procesvejledning har til hensigt at lette

arbejdet for sagsbehandlerne i deres daglige arbejde ved at forklare processerne for indgivelse af konkursbegæring på en let og tilgængelig måde.

Der er i denne undersøgelse taget udgangspunkt i procesvejledningen fra 19. december 2018.

Om henstand fremgår det af procesvejledningens *afsnit 4.2.8 Henstand*:

*”Henstandsansmodninger eller henstand, der er bevilliget (ej berostillelse), er ikke en hindring for indgivelse af konkursbegæring, men sagsbehandleren skal være opmærksom herpå og tage sine forholdsregler, da det typisk vil kræve nogle yderligere begrundelser for at inddrage et sådant krav i en konkursbegæring – og det vil ofte være undtagelsen, at det sker.”*

I nogle sager er det dog ikke muligt at afvente Skattestyrelsens fremrykkede behandling af henstandsansmodningen, idet sagsbehandlingstiden bl.a. afhænger af, om der skal foretages partshøring eller ej. I de tilfælde hvor henstandssagen ikke kan afgøres straks, kan det derfor være nødvendigt at fortsætte inddrivelsen, selv om anmodningen om henstand ikke er afgjort.

#### **4.2.2. Hvordan behandler Skattestyrelsen en anmodning om fremrykket sagsbehandling**

Skattestyrelsen har oplyst, at den nuværende procedure i forbindelse med modtagelsen af en anmodning om fremrykket behandling af en henstandsansmodning er, at der foretages en konkret vurdering af den bagvedliggende årsag til anmodningen.

Skattestyrelsen opererer ikke med udtømmende kriterier for, hvornår der foreligger en tilstrækkelig tungtvejende årsag til at behandle den pågældende henstandssag frem for andre henstandssager.

Skattestyrelsen tager hurtigst muligt stilling til, hvorvidt sagen skal hastebehandles.

Det har ikke været muligt for Skattestyrelsen at oplyse, hvor mange hasteanmodninger, der er modtaget fra Gældsstyrelsen, idet der ikke føres statistik på disse sager. Det fremgår dog, at hasteanmodningerne har udgjort en meget lille del af det samlede antal henstandsansmodninger.

#### **4.2.3. Borger- og retssikkerhedschefens bemærkninger**

Det er Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at der ikke er helt overensstemmelse mellem Gældsstyrelsens udtalelse til brug for undersøgelsen og den gældende procesvejledning vedrørende fogedenhedernes anmodning om fremrykket behandling af en anmodning om henstand. Ifølge udtalelsen anmoder fogedenhederne som udgangspunkt ikke om fremrykket sagsbehandling, mens procesvejledningen kan give det indtryk, at sagsbehandlerne i fogedenhederne skal kontakte Skattestyrelsen i de tilfælde, hvor der er en ubehandlet



henstandsansmodning med henblik på at afklare, om sagsbehandlingen i henstandsagen skal fremskyndes.

For at afklare enhver tvivl og dermed sikre ensartethed i sagsbehandlingen vil Borger- og retssikkerhedschefen anbefale, at Gældsstyrelsen afklarer, i hvilke situationer fogedenhederne skal anmode Skattestyrelsen om fremrykket behandling af en henstandsansmodning samt sikrer, at procesvejledningen afspejler denne afgrænsning.

Der henvises i den forbindelse til afsnit 4.1.6.1, hvor det anføres, at det er Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at Gældsstyrelsen bør anmode Skattestyrelsen om en status på behandlingen af ansmodningen om henstand og eventuelt – når det er relevant – anmode Skattestyrelsen om at fremrykke behandlingen af henstandsansmodningen, før der foretages udlæg i situationer, hvor der foreligger en ubehandlet ansmodning om henstand.

Vedrørende insolvenshederne ses det ikke, at det i procesvejledningen er nævnt som en mulighed, at sagsbehandlerne kan anmode Skattestyrelsen om fremrykket sagsbehandling af en henstandsansmodning. Borger- og retssikkerhedschefen er ikke bekendt med, om sagsbehandlerne i Gældsstyrelsen på anden vis er blevet orienteret om muligheden for at søge om fremrykket sagsbehandling af en henstandsansmodning, eller i hvilke sager dette kunne være relevant at gøre.

I afsnit 4.2 fremgår det, at Gældsstyrelsen er ved at indarbejde processen for fremrykket behandling af henstandsansmodninger i den nye procesvejledning "*Indgivelse af konkursbegæring*". Herved antager Borger- og retssikkerhedschefen, at det bliver afklaret, i hvilke situationer insolvenshederne skal anmode Skattestyrelsen om fremrykket behandling af en henstandsansmodning. Skulle dette ikke være tilfældet, vil Borger- og retssikkerhedschefen anbefale, at Gældsstyrelsen får dette afklaret samt sikrer, at procesvejledningen afspejler denne afgrænsning.

Endelig skal Borger- og retssikkerhedschefen henstille til, at Gældsstyrelsen i relevant omfang sørger for, at notat- og journaliseringspligten overholdes i de sager, hvor en ansmodning om fremrykket sagsbehandling kunne være relevant.

Det bør således fremgå af sagen, om fremrykket sagsbehandling har været overvejet. I de sager, hvor det beslutes ikke at anmode om fremrykket sagsbehandling, bør det fremgå, hvorfor denne beslutning er blevet truffet. I de sager, hvor der bliver anmodet om fremrykket sagsbehandling, bør korrespondancen med Skattestyrelsen fremgå af sagen.

## 5. Sammenfatning og hovedkonklusioner

En bevilling om henstand efter skatteforvaltningslovens § 51 medfører, at skatteyderen i forbindelse med en klage over Skatteforvaltningens afgørelse om skatteansættelse opnår udsættelse med betalingen af den omtvistede del af skatten, hvorfor Skatteforvaltningen ikke vil opkræve eller inddrive beløbet, så længe der er givet henstand.

Baggrunden for reglerne om henstand er bl.a., at det kan have store ulemper for en skatteyder at skulle betale et beløb, som måske uretmæssigt er pålagt skatteyderen, ligesom det må antages, at adgangen til henstand med betalingen også udspringer af, at et omtvistet krav skal kunne afprøves i klagesystemet, inden myndighederne opkræver og inddriver kravet.

Det er fast praksis, at hvis der klages over en skatteansættelse, gives der efter anmodning som udgangspunkt henstand med betalingen. Der kan gives afslag, hvis det skønnes, at der er en nærliggende fare for, at skatten ikke vil blive betalt, hvis der ydes henstand. Alternativt kan der fremsættes krav om sikkerhedsstillelse. Den fremsendte statistik fra Skattestyrelsen om behandlingen af henstandssager viser således også, at størstedelen af anmodningerne om henstand imødekommes.

En anmodning om henstand har imidlertid ikke opsættende virkning, hvilket betyder, at Skatteforvaltningen, mens anmodningen om henstand fra en skatteyder behandles, fortsat kan foretage opkrævning og efterfølgende inddrivelse af kravet.

Skattestyrelsen er enig med Borger- og retssikkerhedschefen i, at sagsbehandlingstiden for anmodninger om henstand igennem de seneste år har været for lang. Skattestyrelsen har derfor iværksat en række initiativer for at nedbringe sagspakken og dermed sagsbehandlingstiden. Det er lykkedes Skattestyrelsen at afgøre væsentligt flere sager end tidligere og nedbringe antallet af ubehandlede anmodninger. Borger- og retssikkerhedschefen finder udviklingen tilfredsstillende, men henstiller til Skattestyrelsen, at der fortsat er fokus på, at sagsbehandlingstiderne vedrørende henstandssager er så kort, som det er muligt og forsvarligt.

Da Skatteforvaltningen udgør én samlet forvaltningsmyndighed, må det påhvile Skatteforvaltningen at organisere opgaveløsningen på en sådan måde, at lang sagsbehandlingstid i én enhed så vidt muligt ikke medfører unødige ulemper for de berørte skatteydere andre steder i Skatteforvaltningen.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at der kun undtagelsesvist bør foretages tvangsinddrivelse for krav, der er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand, idet formålet med henstand ellers risikerer at blive udhulet.

De nuværende processer i forbindelse med tvangsinddrivelse, herunder i det nye inddrivelsessystem *PSRM*, medfører en risiko for, at der foretages tvangsinddrivelse i videre omfang end forudsat.

Da fordringshaveren umiddelbart er overladt et vist råderum til at beslutte om – og i givet fald hvornår – et krav skal sendes til inddrivelse, anbefaler Borger- og retssikkerhedschefen derfor, at Skattestyrelsen og Gældsstyrelsen undersøger, om det er muligt og hensigtsmæssigt at ændre eksisterende processer, så krav, der er omfattet af en ubehandlet henstandsansøgning, som udgangspunkt ikke bliver overdraget til inddrivelse i Gældsstyrelsen. Dette udgangspunkt om oversendelse gælder ikke for de krav, som undtagelsesvist tvangsinddrives, selv om der foreligger en ubehandlet henstandsansøgning, f.eks. krav i svigs- og erstatningsager.

Det vil samtidig være til fordel for især Gældsstyrelsen, som derved undgår en række arbejdsgange, f.eks. udsendelse af rykkerbreve, automatisk igangsættelse af lønindeholdelse og behandlingen af henvendelser om inddrivelsesmæssig henstand samt frasortering af krav i forbindelse med udlæg og konkurs.

For så vidt angår Gældsstyrelsens inddrivelse bemærkes det, at der ved lønindeholdelse i det nye inddrivelsessystem *PSRM* som udgangspunkt foretages tvangsinddrivelse, selvom der foreligger en ubehandlet anmodning om henstand. Kun hvis skyldneren selv retter henvendelse til Gældsstyrelsen og oplyser, at der er indgivet anmodning om henstand, sættes tvangsinddrivelsen i bero.

Borger- og retssikkerhedschefen har noteret sig, at det ifølge Gældsstyrelsen ikke er ressourcemæssigt muligt at gennemgå alle sager manuelt, f.eks. for at undersøge, om et krav er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand, inden der sendes varsel om lønindeholdelse. Men Borger- og retssikkerhedschefen opfordrer dog Gældsstyrelsen til at overveje, om der er andre muligheder for – eventuelt ved en automatiseret proces – at inddrivelse via *PSRM* sker på en sådan måde, at der som udgangspunkt ikke foretages lønindeholdelse for krav, der er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand.

Borger- og retssikkerhedschefen anerkender, at Gældsstyrelsen undtagelsesvis kan have behov for at foretage udlæg eller begære en skyldner konkurs for krav, som er omfattet af en ubehandlet anmodning om henstand. Dog finder Borger- og retssikkerhedschefen, at Gældsstyrelsen i deres procesvejledninger bl.a. bør præcisere, hvornår det undtagelsesvis kan være relevant at foretage udlæg eller begære en skyldner konkurs, ligesom Gældsstyrelsen skal være opmærksom på at overholde notatpligten i forbindelse hermed.

Endelig er det Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at Gældsstyrelsen i disse sager bør anmode Skattestyrelsen om en status på behandlingen af anmodningen om henstand og eventuelt – når det er relevant – anmode Skattestyrelsen om at fremrykke behandlingen af henstandsansøgningen, før der foretages udlæg eller indgives konkursbegæring.

Afslutningsvis bemærkes det, at Borger- og retssikkerhedschefen forsat vil have fokus på sager om henstand. Borger- og retssikkerhedschefen vil således følge op på denne undersøgelse, bl.a. ved at følge udviklingen i sagsbehandlingstiden for anmodninger om henstand.