

4. marts 2010

**Styrelsen orienterer**  
Christian S. Christensen  
Juridisk konsulent

csc@bibliotekogmedier.dk  
Direkte tlf.: 3373 3324

## **Inddrivelse af biblioteksbrugernes restancer til bibliotekerne - ophævelse af bibliotekslovens § 32-34**

### **1. Indledning**

Styrelsen har siden ophævelsen af bibliotekslovens § 32-34 om udpantning, indeholdelse og eftergivelse af ubetalte gebyrer mv. modtaget en række henvendelser fra biblioteker og kommuner med spørgsmål om, hvilke regler der gælder for inddrivelse af brugernes restancer til bibliotekerne.

I Inddrivelsesvejledningen (seneste version p.t. er 2010-1) redegør SKAT for reglerne om inddrivelse af det offentliges fordringer, hvilken redegørelse i sagens natur er af generel og overordnet karakter. Styrelsen har derfor fundet det hensigtsmæssigt at yde vejledning om reglerne for inddrivelse af bibliotekernes gebyrer for overskridelse af lånetiden og erstatningskrav for bortkomne og beskadigede materialer.

I det følgende vil Styrelsen give en beskrivelse af disse regler. Det skal imidlertid fremhæves, at nærværende fremstilling alene har vejledende karakter og kun skal betragtes som et udtryk for Styrelsens opfattelse af retsstillingen. Da det alene er lov nr. 1333 af 19.12.2008 om inddrivelse af gæld til det offentlige, som udgør hjemmelsgrundlaget for inddrivelse af biblioteksbrugernes restancer til bibliotekerne, hvilken lovgivning henhører under Skatteministeriets ressort, er det SKAT og Skatteministeriet, som har kompetencen til at tage stilling til den nærmere fortolkning af lovreglerne.

Det bemærkes, at nærværende fremstilling er ændret i forhold til Styrelsens tidligere orientering om inddrivelsesreglerne af 25.9.2009 for så vidt angår spørgsmålet om inddrivelse af bibliotekernes erstatningskrav for bortkomne og beskadigede biblioteksmaterialer og spørgsmålet om modregning, jf. afsnit 3.3 og afsnit 4.9.

### **2. De ophævede bestemmelser i bibliotekslovens § 32-34**

I medfør af § 19 i lov nr. 1336 af 19.12.2008 om ændring af kildeskatteloven, opkrævningsloven, udpantningsloven og forskellige andre love er bestemmelserne i § 32-34 i lovebekendtgørelse nr. 914 af 20.8.2008 om biblioteksvirksomhed (biblioteksloven) blevet ophævet med virkning fra den 1.1. 2009.

De ophævede bestemmelser i biblioteksloven havde følgende ordlyd:

”§ 32: Der er udpantningsret for gebyrer, som er fastsat efter § 21 og 28, såfremt det skyldige beløb udgør 200 kr. eller derover.

§ 33: Ubetalte gebyrer efter § 21 og § 28, stk. 1, kan af inddrivelsesmyndigheden med tillæg af omkostninger inddrives ved udpantning og ved indeholdelse i løn mv. hos den pågældende efter reglerne om inddrivelse af personlige skatter i kildeskatteloven.

Stk. 2: Kulturministeren kan i samråd med skatteministeren fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden i forbindelse med lønindeholdelse.

§ 33 a: Restanceinddrivelsesmyndigheden kan eftergive ubetalte gebyrer efter § 21 og § 28, stk. 1, efter reglerne i opkrævningsloven.

§ 34: I forskrifter om fremgangsmåden i forbindelse med lønindeholdelse for ubetalte gebyrer efter § 33, stk. 2, kan der fastsættes straf i form af bøde for overtrædelse af bestemmelserne i forskrifterne.

Stk. 2: Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.”

I bemærkningerne til forslaget til lov om biblioteksvirksomhed nr. 340 af 17.5.2000 (biblioteksloven) § 32 anførtes bl.a. følgende om baggrunden for reglerne om udpantning for kommunale og statslige bibliotekers krav på gebyrer for overskridelse af lånetiden:

“(…) Bestemmelsen er bl.a. nødvendiggjort, fordi krav om betaling på grund af overskridelse af folkebibliotekernes lånetid ikke antages at være omfattet af den generelle udpantningshjemmel i udpantningslovens § 1, stk. 1, nr. 3 i lovbekendtgørelse nr. 774 af 18. november 1986.

Udpantningsretten i medfør af denne bestemmelse omfatter ikke andre fordringer, som bibliotekerne kan have i forhold til brugerne – for eksempel erstatningskrav i forbindelse med beskadigede eller bortkomne bøger. For andre fordringer end manglende betaling af gebyret for overskridelse af lånetiden må bibliotekerne anvende almindelige retsmidler for at inddrive sit tilgodehavende (...)”

Bibliotekslovens § 32 angik alene udpantning for gebyrer for overskridelse af lånetiden, og det følger af de citerede bemærkninger, at der ikke i biblioteksloven var hjemmel til at foretage udpantning for bibliotekernes erstatningskrav imod brugerne for bortkomne og beskadigede biblioteksmaterialer. En sådan hjemmel kunne heller ikke udledes af anden lovgivning, jf. da også udtalelsen i bibliotekslovens bemærkninger om, at bibliotekerne for andre fordringer end gebyrer for overskridelse af lånetiden måtte anvende ”almindelige retsmidler for at inddrive sit tilgodehavende”. Et bibliotek måtte med andre ord opnå dom for et erstatningskrav, før der kunne foretages udpantning. Udpantningslovens § 1 indeholdt en udtømmende opregning af det offentlige fordringer, for hvilke der kunne ske udpantning uden dom eller forlig, og bestemmelsen hjemlede ikke en generel adgang til udpantning for erstatningskrav. Det må således lægges til grund, at der ikke i den hidtidige lovgivning har været hjemmel til at foretage udpantning for erstatningskrav for bortkomne og beskadigede biblioteksmaterialer.

Den nu ophævede § 33, stk. 1 i biblioteksloven indeholdt oprindeligt alene hjemmel til lønindeholdelse for ubetalte gebyrer, men blev ved § 12 i lov nr. 431 af 6.6.2005 suppleret med en bestemmelse om, at der også kunne ske udpantning for ubetalte gebyrer med tillæg af omkostninger. I bemærkningerne til bestemmelsen i biblioteksloven af 17.5.2000 anførtes bl.a.:

"(...) Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med udpantningsretten i § 32. Inddrivelsesmyndigheden har dermed valget mellem flere inddrivelsesmidler, for så vidt angår gebyrer for overskridelse af lånetiden.

Forslaget er i overensstemmelse med de senere års bestræbelser på at effektivisere den offentlige restanceinndrivelse og den øgede opmærksomhed i tilknytning til at sikre tilstedeværelsen af relevante inddrivelsesmidler på de enkelte lovområder. Offentlige myndigheders mulighed for lønindeholdelse i tilknytning til borgernes ubetalte restancer fremgår af reglerne om inddrivelse af personlige skatter i kildeskatteloven (...).

Det bemærkes, at biblioteksloven udelukkende gav hjemmel til at indeholde løn for ubetalte gebyrer for overskridelse af lånetiden.

Det må således sammenfattende lægges til grund, at der i de nu ophævede inddrivelsesregler i biblioteksloven fandtes hjemmel til både udpantning og lønindeholdelse for ubetalte gebyrer for overskridelse af lånetiden, men ikke for erstatningskrav for bortkomne og beskadigede materialer.

### **3. Ny hjemmel til lønindeholdelse og udpantning**

Ved § 19 i lov nr. 1336 af 19.12.2008 om ændring af kildeskatteloven, opkrævningsloven, udpantningsloven og forskellige andre love er bestemmelserne i bibliotekslovens § 32-34 med virkning fra 1. januar 2009 blevet ophævet.

I bemærkningerne til lovens § 19 hedder det:

"Bestemmelserne (bibliotekslovens § 32-34, denne parentes er tilføjet) indeholder hjemmel til udpantning, lønindeholdelse og eftergivelse for ubetalte gebyrer. Som følge af det samtidigt fremsatte forslag til lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, foreslås de nævnte bestemmelser ophævet. Der henvises i øvrigt til lovforslagets almindelige bemærkninger."

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lov nr. 1336, at ophævelsen af bl.a. en række bestemmelser i særlove om lønindeholdelse og udpantning, herunder således også bestemmelserne i bibliotekslovens § 32-34, skyldes, at der er indført tilsvarende regler i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, jf. lov nr. 1333 af 19.12.2008.

Det bemærkes, at med ophævelsen af bibliotekslovens § 33 og 34 er de i medfør af disse bestemmelser udstedte regler i bekendtgørelse nr. 30 af 10.1.2005 om biblioteksvirksomhed § 17-22 uden retsvirkning og vil derfor også formelt blive ophævet.

#### **3.1 Lov om inddrivelse af gæld til det offentlige**

I lov nr. 1333 af 19.12.2008 om inddrivelse af gæld til det offentlige er der indført hjemmel til at foretage lønindeholdelse og udpantning for de fordringer, som er omfattet af loven. Loven er opbygget sådan, at der i medfør af lovens § 10 er hjemmel til at inddrive en fordring ved lønindeholdelse og i medfør af lovens § 11 ved udpantning, hvis fordringen er omfattet af lovens bilag 1. I begge tilfælde kan fordringen inddrives med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger.

Lovens bilag 1 specificerer ikke altid de omfattede fordringer, idet der er angivet brede kategorier af fordringer. Man finder således fx ikke gebyrrestancer til bibliotekerne beskrevet som "gebyrer for overskridelse af lånetiden efter lov om biblioteksvirksomhed § 21 og § 28" eller en lignende formulering.

### **3.2 Ubetalte gebyrer for overskridelse af lånetiden**

Det kan diskuteres, om ubetalte gebyrer til bibliotekerne for overskridelse af lånetiden skal henføres til den type fordringer, der er beskrevet i nr. 15 eller i nr. 31 i bilag 1 til lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Bilagets nr. 15 har følgende ordlyd:

"Bøder, tvangsbøder, administrative bøder, konfiskationer og kontrolafgifter, herunder parkeringsafgifter."

Fordringer i bilagets nr. 31 er beskrevet således:

"Afgifter, gebyrer, drifts- og etableringsudgifter, administrationsomkostninger og omkostninger til tilsyn og kontrol, som en myndighed har krav på at få dækket."

Bibliotekernes krav imod brugerne for ikke at aflevere lånte materialer til tiden har pønål karakter. Der er tale om en sanktion over for brugere, som ikke har overholdt de fastsatte regler om lånetid, og der opkræves større beløb af brugerne, jo senere materialerne afleveres. Det var da også i sin tid en del af begrundelsen for at indføre lovhjemmel til opkrævning af gebyrerne, at de har pønål karakter. Det kan på den anden siden herimod indvendes, at der i biblioteksloven og dens forarbejder helt overvejende anvendes betegnelsen "gebyr" og ikke "bøde" om de omhandlede krav. Terminologien er imidlertid næppe afgørende, og der tales under kategorien omfattende bøder i bilagets nr. 15 også om fordringer i form af "kontrolafgifter" og "parkeringsafgifter". Det må derfor antages, at ubetalte gebyrer til bibliotekerne for overskridelse af lånetiden som "bøder" falder ind under nr. 15 i bilag 1 til lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Der er således hjemmel til at inddrive ubetalte gebyrer for overskridelse af lånetiden i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige både ved lønindeholdelse ifølge § 10, stk. 1, jf. nr. 15 i lovens bilag 1 og ved udpantning ifølge § 11, jf. nr. 15 i bilaget.

### **3.3 Ubetalte erstatningskrav for bortkomne og beskadigede biblioteksmaterialer**

Det følger af de almindelige bemærkninger til forslaget til lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, at det har været hensigten at "flytte" hjemlen til lønindeholdelse og udpantning fra henholdsvis kildeskatteloven og udpantningsloven og fra særlovgivningen til lov om inddrivelse af gæld til det offentlige af hensyn til målsætningen om ét fælles regelgrundlag for inddrivelsen af offentlige restancer. Det fremgår dog af bemærkningerne, at der for enkelte offentligretlige krav indføres hjemmel til lønindeholdelse i tilfælde, hvor der tidligere kun har været hjemmel til udpantning, ligesom der omvendt indføres hjemmel til udpantning i

tilfælde, hvor der tidligere alene har været hjemmel til lønindeholdelse. Som begrundelse herfor anføres i bemærkningerne til lovens § 10, at der således vil være sammenfald mellem fordringer, der kan inddrives ved udpantning og ved lønindeholdelse.

I nr. 9 i bilag 1 til lov om inddrivelse af gæld til det offentlige nævnes "krav på erstatning" som en kategori af fordringer, der kan inddrives ved både lønindeholdelse og udpantning i medfør af henholdsvis lovens § 10 og § 11. I bemærkningerne til lovens § 10 udtales følgende om nr. 9 i bilaget:

"Bilagets nr. 9 vedrører erstatning, som staten, en region eller kommune får krav på og gælder både erstatningskrav indenfor og udenfor kontraktsforhold."

Da der i bemærkningerne til § 10 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige med ordene "indenfor og udenfor kontraktsforhold" angives en vid rækkevidde for anvendelse af lønindeholdelse og udpantning for det offentliges erstatningskrav, og det endvidere er vanskeligt at pege på tilfælde i den hidtidige lovgivning, hvor der var hjemmel til inddrivelse ved lønindeholdelse eller udpantning for offentlige erstatningskrav inden for kontraktforhold, synes bilagets nr. 9 umiddelbart at være et udtryk for en udvidelse af adgangen til lønindeholdelse og udpantning for det offentliges erstatningskrav.

I sin orienteringsskrivelse af 25.9.2009 til bibliotekerne om inddrivelsesreglerne var det Styrelsen for Bibliotek og Mediers opfattelse, at der i bilagets nr. 9 er hjemmel til anvendelse af lønindeholdelse og udpantning for bibliotekernes krav på erstatning for bortkomne og beskadigede biblioteksmaterialer, der forekommer at være et oplagt eksempel på et erstatningskrav, der tilkommer det offentlige indenfor kontraktforhold (det af brugeren accepterede biblioteksreglement med bestemmelse om forpligtelsen til at aflevere lånte materialer i ubeskadiget stand kan siges at udgøre en (standard)kontrakt). Styrelsen havde mere uformelt drøftet denne udlægning af bilagets nr. 9 med medarbejdere i SKAT.

Imidlertid har SKAT, Juridisk Center, Proces, der er den kompetente enhed i SKAT vedrørende fortolkning af lovgivningen på området, meddelt Styrelsen, at man ikke finder, at der i bilagets nr. 9 er skabt hjemmel til lønindeholdelse eller udpantning, for så vidt angår bibliotekernes erstatningskrav for bortkomne og beskadigede biblioteksmaterialer. I sin udtalelse til Styrelsen anfører Juridisk Center, Proces, at det af bemærkningerne til lov om inddrivelse af gæld til det offentlige fremgår, at adgangen til lønindeholdelse og udpantning som udgangspunkt ikke udvides. Loven giver som en undtagelse til udgangspunktet kun mulighed for udpantning i de situationer, hvor kravet efter det hidtidige regelsæt var tillagt lønindeholdelsesret, og mulighed for lønindeholdelse for kravtyper, der efter det tidligere regelsæt var tillagt udpantningsret, således at der er overensstemmelse mellem disse to inddrivelsesmuligheder. Det følger endvidere af bemærkningerne til loven, at "civilretlige krav, der ikke i dag er tillagt udpantningsret tillægges således efter forslaget ikke udpantningsret". Bilagets nr. 9 må ifølge Juridisk Centers opfattelse forstås i overensstemmelse med lovens bemærkninger. Da der utvivlsomt efter de hidtil gældende regler ikke var udpantningsret eller lønindeholdelsesret for erstatningskrav for bortkomne og beskadigede biblioteksmaterialer, er der ikke i lov

om inddrivelse af gæld til det offentlige skabt hjemmel til udpantning og lønindeholdelse for disse krav.

Det må således i overensstemmelse med Juridisk Centers udtalelse lægges til grund, at der ikke i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige er hjemmel til at inddrive bibliotekernes erstatningskrav mod brugerne for bortkomne og beskadigede biblioteksmaterialer.

Det er Styrelsens opfattelse, at der er et behov for effektive midler til at inddrive bibliotekernes erstatningskrav, som ikke sjældent udgør en betydelig post i bibliotekernes økonomi. Det kan endvidere forekomme ejendommeligt, at gebyrer, der skyldes, at biblioteksmaterialer afleveres for sent, kan inddrives ved lønindeholdelse og udpantning, mens disse inddrivelsesskridt ikke er til stede vedrørende krav, der skyldes, at materialerne slet ikke afleveres. Det kan i den forbindelse bemærkes, at der i medfør af lovbekendtgørelse nr. 914 af 20.8.2008 om biblioteksvirksomhed (biblioteksloven) er mulighed for at udelukke en bruger både i tilfælde af gebyrrestance og i tilfælde af misligholdelse af forpligtelsen til at aflevere lånte materialer i ubeskadiget stand. Det følger af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, at eventuelle tvister om et kravs eksistens og størrelse skal være afklaret inden overdragelse af kravet til inddrivelse. Der synes således ikke at være grund til betænkelighed ved at ligestille bibliotekernes erstatningskrav med gebyrrestancer i relation til reglerne om inddrivelse. Styrelsen vil derfor ved henvendelse til Kulturministeriet søge at få tilvejebragt hjemmel i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige til lønindeholdelse og udpantning for bibliotekernes erstatningskrav for bortkomne og beskadigede biblioteksmaterialer.

I sin udtalelse har Juridisk Center henledt opmærksomheden på, at der i § 8 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige er indført en udvidelse af adgangen til modregning, idet en kommune vil kunne modregne for eventuelle krav, der inddrives efter lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, herunder også for folkebibliotekernes erstatningskrav for bortkomne og beskadigede materialer, i udbetalinger fra staten, jf. nærmere om modregning nedenfor i afsnit 4.9.

Det skal fremhæves, at uanset der ikke i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige er hjemmel til lønindeholdelse og udpantning for ubetalte erstatningskrav til bibliotekerne, skal disse krav fortsat oversendes til SKAT, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 4, navnlig afsnit 4.5.

#### **4. Bibliotekernes overdragelse af gebyr- og erstatningskrav til restanceinddrivelsesmyndigheden**

Siden 2005 har al inddrivelse vedrørende offentlige fordringer været samlet hos én statslig myndighed – restanceinddrivelsesmyndigheden. Det er skatteministeren eller den ministeren bemyndiger dertil, som er restanceinddrivelsesmyndighed, hvilket vil sige SKAT, jf. lov om inddrivelse af gæld til det offentlige § 2, stk. 1.

Det følger af lovens § 2, stk. 3, at fordringer skal overdrages til restanceinddrivelsesmyndigheden, når betalingsfristen er overskredet, og sædvanlig rykkerprocedure forgæves er gennemført. Det betyder, at det er SKAT, som forestår inddrivelsen af restancer til folkebibliotekerne og de statslige biblioteker,

og ikke vedkommende bibliotek selv. Det må således anses for at være i modstrid med § 2, stk. 3, hvis et bibliotek ikke overdrager restancer omfattet af loven til inddrivelse hos SKAT.

#### **4.1 Sondringen mellem opkrævning og inddrivelse**

Lov om inddrivelse af gæld til det offentlige sonder fortsat mellem opkrævning og inddrivelse. Det er som hidtil fordringshaveren, i denne sammenhæng det pågældende bibliotek, eller den der på vegne af fordringshaveren opkræver fordringen, som forestår opkrævningsarbejdet. Ved opkrævning forstås ifølge bemærkningerne til loven udsendelse af opkrævning og regninger mv. til borgere og virksomheder m.fl. og kontrol af, om betaling finder sted inden for den fastsatte betalingsfrist samt eventuel efterfølgende udsendelse af rykkere. Inddrivelse, som forestås af SKAT, er anvendelse af lovgivningens forskellige tvangsinddrivelsesmidler, fx udpantning og lønindeholdelse.

#### **4.2 Hvem skal fordringer overdrages til?**

For de statslige bibliotekers vedkommende er det Inddrivelsescentret, der forestår inddrivelsen af restancer til bibliotekerne. På et af Inddrivelsescentrets underwebsider under SKAT og under rubrikken "Statsinstitutioner" findes en udførlig generel vejledning for oversendelse af sager med anvisninger om de oplysninger og bilag, som skal gives til Inddrivelsescentret i forbindelse med overdragelse af en restance, ligesom der fra vejledningen er et link til et indberetningsskema for overdragelse af bibliotekssager (adressen til websiden er: <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=219121>).

For folkebibliotekernes vedkommende forestår det lokale skattecenter inddrivelsen. Der er, så vidt ses, ikke udarbejdet en generel vejledning for overdragelse af restancer til folkebibliotekerne. Et folkebibliotek må således konsultere det lokale skattecenter om de nærmere retningslinjer ved overdragelse af restancer. Da reglerne for inddrivelse af restancer er de samme for folkebiblioteker og statslige biblioteker, er anvisningerne i den nævnte vejledning fra Inddrivelsescentret også anvendelige for folkebibliotekerne.

#### **4.3 Fordringer der skal overdrages**

For bibliotekerne vil det i hovedsaglig være restancer i form af ubetalte gebyrer for overskridelse af lånetiden og ubetalte erstatningskrav for bortkomne og beskadigede materialer, som vil skulle overdrages til SKAT. Styrelsen modtager undertiden henvendelser fra biblioteker, der antager, at en restance vedrørende gebyr for overskridelse af lånetiden kun kan overdrages til SKAT i forbindelse med erstatningssager. Gebyrrestance for overskridelse af lånetiden er imidlertid en selvstændig fordring, og en gebyrrestance kan derfor overdrages til SKAT, hvis den overstiger det fastsatte mindstebeløb, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 4.4.

#### **4.4 Fordringer der ikke skal overdrages**

Skatteministeren har i medfør af § 2, stk. 7 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige ved § 1, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 1365 af 19.12.2008 (inddrivelsesbekendtgørelsen) truffet bestemmelse om, at en fordring under 100 kr. ikke kan overdrages til inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden.

At der er fastsat bestemmelse om et mindstebeløb for størrelsen af de restancer, der kan overdrages til inddrivelse, skyldes ifølge lovens bemærkninger hensynet til ikke unødigt at anvende ressourcer på administration af helt bagatelagte restancer, hvor omkostningerne ved modtagelse, registrering og inddrivelse let vil kunne overstige det beløb, der søges inddrevet.

Det er spørgsmålet, om en fordringshaver, fx et bibliotek, skal overdrage alle restancer over mindstebeløbet eller kan fastsætte en højere beløbsgrænse. Det må antages, at fordringshaveren kan fastsætte en højere beløbsgrænse, hvilken opfattelse kan støttes på, at Inddrivelsescentret hidtil har tilkendegivet, at man opererer med en mindstegrænse på 100 kr., men at det i mange tilfælde findes hensigtsmæssigt at sætte grænsen højere. Endvidere betegnes fordringer under 100 kr. i bemærkningerne til loven som værende af "helt bagatelagtig størrelse", hvilket kan tages som et udtryk for, at fordringer, der overstiger 100 kr., stadig kan betragtes som bagatelagte.

Ifølge § 16, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 30 af 10.1.2005 om biblioteksvirksomhed kan der ske udelukkelse af en bruger fra at låne på biblioteket, når brugeren har en gebyrrestance på over 200 kr. I den nu ophævede bibliotekslovs § 32 kunne der tilsvarende først foretages udpantning for gebyrrestance, når det skyldige beløb udgjorde over 200 kr. Denne indskrænkning i adgangen til udpantning skulle ifølge bemærkningerne til bestemmelsen bl.a. afskære rene bagatelsager. Der kan herefter argumenteres for, at en restance over 200 kr. har en sådan størrelse, at den ikke er bagatelagtig og derfor bør overdrages til SKAT til inddrivelse.

Det skal dog fremhæves, at et bibliotek er berettiget til at oversende en fordring til SKAT til inddrivelse, når fordringen overstiger 100 kr.

I bemærkningerne til § 2, stk. 7 om skatteministerens bemyndigelse til bl.a. at fastsætte mindstegrænsen for fordringer, der overdrages til inddrivelse, anføres det, at det er forudsat, at beløbsgrænsen på 100 kr. er inklusive renter, gebyrer og andre omkostninger. Det vil sige, at hvis en fordring med tillæg af disse krav overstiger den fastsatte beløbsgrænse, kan fordringen overdrages til inddrivelse.

#### **4.5 Hvornår overdrages en fordring til restanceinddrivelsesmyndigheden?**

I medfør af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige § 2, stk. 3 overdrages fordringer til restanceinddrivelsesmyndigheden, når "betalingsfristen er overskredet og sædvanlig rykkerprocedure forgæves er gennemført."

Tidspunktet, der henvises til i bestemmelsen, er det tidspunkt, hvor fordringshaver har afsluttet opkrævningen. Det vil sige, at skyldneren ikke har overholdt den fast-

satte betalingsfrist eller har misligholdt en aftale om betaling i rater, selvom skyldneren er blevet rykket for betaling. På dette tidspunkt er fordringen blevet til en restance, der skal overdrages til SKAT med henblik på inddrivelse.

Det er spørgsmålet, hvordan udtrykket "sædvanlig rykkerprocedure" i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige § 2, stk. 3 nærmere skal forstås. Loven indeholder ikke regler om rykkerproceduren, herunder om i hvilket omfang der skal udsendes rykkerskrivelser, og der kan heller ikke forudsætningsvist af loven udledes regler herom. I bemærkningerne til loven beskrives udsendelse af rykkere således et sted som en eventualitet, mens der et andet sted tales om "den sidste rykker", hvorved det forudsættes, at der udsendes flere rykkere. Hvad der er "sædvanlig rykkerprocedure", må derfor bero på de regler, der er fastsat for den pågældende offentlige myndighed eller institution. Der gælder dog ifølge lov om inddrivelse af gæld til det offentlige den betingelse for overdragelse af en fordring til inddrivelse, at betalingsfristen er overskredet, og at fordringen forinden er opgjort og præsenteret for skyldneren. Nogle biblioteker følger den fremgangsmåde at udsende en regning med betalingsfrist og herefter en rykker med betalingsfrist, inden et krav overdrages til inddrivelse, men der kan næppe tales om en samlet praksis for bibliotekernes opkrævning af fordringer. Ved udsendelse af en rykkerskrivelse bør skyldneren have en rimelig frist til at betale, fx 14 dage.

#### **4.6 Afklaring af tvister om fordringens eksistens eller størrelse**

Ifølge lov om inddrivelse af gæld til det offentlige § 2, stk. 2, 2. pkt. er det fordringshaveren eller den, der på vegne af fordringshaveren opkræver fordringen, som behandler skyldnerens indsigelser om fordringen. Dette indebærer, at fordringshaver skal afklare tvister om et kravs eksistens eller størrelse, inden kravet overdrages til inddrivelse.

Indsigelser fra skyldneren vedrørende et kravs eksistens eller størrelse kan også fremsættes, efter at kravet er overdraget til restanceinddrivelsesmyndigheden. Det er hovedreglen, at sådanne indsigelser ikke har opsættende virkning for inddrivelsen, men restanceinddrivelsesmyndigheden kan konkret beslutte at tillægge indsigelser om et kravs eksistens eller størrelse opsættende virkning, hvis der er en begrundet formodning om, at kravet ikke er opgjort korrekt eller ikke eksisterer. Hvis fordringshaveren herefter ikke søger skyldnerens indsigelser herom afklaret inden rimelig tid, kan restanceinddrivelsesmyndigheden tilbagesende kravet til fordringshaveren, jf. lovens § 2, stk. 2, 4. pkt. Når kravet er uomtvistet, kan fordringshaveren på et senere tidspunkt på ny overdrage kravet til inddrivelse.

#### **4.7. Afdragsvis betaling eller henstand**

Fordringshaveren eller den der på vegne af fordringshaveren opkræver fordringen, kan som led i opkrævningsarbejdet tillade afdragsvis betaling eller henstand med betalingen, men kun efter anmodning fra skyldneren, jf. lov om inddrivelse af gæld til det offentlige § 2, stk. 3, 2. pkt.

I bemærkningerne til bestemmelsen er anført følgende:

"(...) I stk. 3 præciseres det, at de kommunale og statslige fordringshavere efter anmodning fra skyldneren har mulighed for at tillade afdragsvis betaling som led i opkrævningsarbejdet. Det er tanken, at fordringshaver pr. kulance under hensyn til det skyldige beløb størrelse skal kunne bevilge skyldneren en udvidet betalingsfrist (henstand), hvis der f.eks. foreligger midlertidige likviditetsproblemer. Der kan også være tale om at indgå en betalingsaftale med skyldneren, hvor f.eks. et forfaldent beløb kan afdrages i rater. Fordringshaveren kan endvidere give henstand inden for en rimelig tidsramme og under hensyntagen til gældens størrelse (...)"

Som det ses af de citerede bemærkninger, lægger bestemmelsen om en afdragsordning eller henstand for betaling ikke op til, at den enkelte fordringshaver skal afkræve skyldneren dokumentation eller indhente yderligere oplysninger om skyldnerens forhold med henblik på at foretage en betalingsevnevurdering. Fordringshaveren må foretage en vurdering af, om det findes rimeligt og hensigtsmæssigt "pr. kulance" at tillade afdragsvis betaling eller henstand med betalingen frem for at overdrage fordringen til SKAT. Ved denne vurdering kan der lægges vægt på, om der foreligger midlertidige likviditetsproblemer hos skyldneren, at der gives en rimelig tidsramme til betaling af gælden og på gældens størrelse.

Efter at en fordring er overdraget til inddrivelse, skal fordringshaveren, eller den der på fordringshaverens vegne opkræver fordringen, underrette restanceinddrivelsesmyndigheden, hvis fordringshaver bliver bekendt med væsentlige ændringer i skyldnerens sociale eller økonomiske forhold, jf. bekendtgørelse nr. 1365 af 19.12.2008 (inddrivelsesbekendtgørelsen) § 1, stk. 3. Hvis ændringerne i skyldnerens forhold afstedkommer forværrede økonomiske forhold, kan fordringshaver samtidig med underretningen enten anmode restanceinddrivelsesmyndigheden om at give henstand eller tillade afdragsvis betaling eller anmode om, at sagen tilbagesendes til fordringshaveren med henblik på, at fordringshaveren kan tillade afdragsvis betaling eller henstand med betalingen, jf. inddrivelsesbekendtgørelsens § 2, stk. 5. Hvis fordringen tilbagesendes til fordringshaver, skal fordringshaveren skriftligt underrette skyldneren herom. Hvis ændringerne i skyldnerens forhold omvendt afstedkommer forbedrede økonomiske forhold, kan fordringshaver samtidig med underretningen anmode restanceinddrivelsesmyndigheden om at intensivere inddrivelsen, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 4.

#### **4.8 Underretning af skyldneren**

Det følger af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige § 2, stk. 4, at det påhviler fordringshaveren eller den der på fordringshaverens vegne opkræver fordringen, skriftligt at underrette skyldneren om overdragelse af fordringen til restanceinddrivelsesmyndigheden.

I praksis kan underretning af skyldneren ske som led i opkrævningsproceduren, fx på selve opkrævningen, på selve betalingsaftalen eller på sidste rykker inden overdragelse af fordringen til restanceinddrivelsesmyndigheden. Eksempelvis en rykker kan således indeholde underretning til skyldneren om, at fordringen overdrages til pågældende restanceinddrivelsesmyndighed, hvis betaling ikke sker inden den fastsatte frist. Underretningen bør formuleres sådan, at skyldneren får underretning om, at pågældende fordring i medfør af lov om inddrivelse af gæld til

det offentlige § 2, stk. 3 overdrages til vedkommende restanceinddrivelsesmyndighed (det lokale skatteceter eller Inddrivelsescentret) til inddrivelse efter lovens regler herom.

Det bemærkes, at lov om inddrivelse af gæld til det offentlige alene omhandler spørgsmålet om underretning af skyldneren om overdragelse af en restance til restanceinddrivelsesmyndigheden. Forpligtelse til at give andre oplysninger kan følge af anden lovgivning. I lov nr. 429 af 31.5.2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven) § 29 er fastsat pligt til at meddele den registrerede en række oplysninger i tilfælde, hvor oplysningerne ikke er indsamlet hos den registrerede, eller hvor de indsamlede oplysninger er bestemt til videregivelse til tredjemand. Meddelelse til den registrerede skal senest ske, når videregivelse af oplysningerne finder sted.

I Inddrivelsescentrets tidligere nævnte generelle vejledning er der i pkt. 4 formuleret en sådan meddelelse af oplysninger, der af fordringshaver bør gives på den sidste rykker til skyldneren inden overdragelse til restanceinddrivelsesmyndigheden.

#### **4.9 Fordringshavers modregning**

Efter lov om inddrivelse af gæld til det offentlige § 2, stk. 6 kan fordringshaver, eller den der på fordringshavers vegne opkræver fordringen, helt eller delvis tilbagekalde en fordring, der er oversendt til restanceinddrivelsesmyndigheden med henblik på at foretage modregning for kravet. Som eksempel nævner lovens forarbejder, at der kan forekomme tilfælde, hvor adgangen til modregning først bliver aktuel efter overdragelse af en fordring til restanceinddrivelsesmyndigheden, og at det kan forekomme, at fordringshaver først efter overdragelsen bliver opmærksom på muligheden for modregning. Tilbagekaldelse af en fordring er betinget af, at der består en aktuel mulighed for modregning for kravet, men det er ikke en betingelse, at et krav kan dækkes fuldt ud ved modregningen. Hvis der alene er mulighed for modregning for en del af kravet, kan tilbagekaldelsen begrænses hertil.

I § 8 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige er der fastsat en særlig modregningsbestemmelse for kommunernes og regionernes krav i udbetalinger fra staten. Det fremgår således af § 8, stk. 1, at hvis en fordring omfattes af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, for hvilken en kommune er fordringshaver, ikke er betalt rettidigt, indtræder kommunen i retten til udbetalinger fra staten for et beløb, der svarer til den skyldige betaling. Bestemmelsen indebærer, at vedkommende kommune kan modregne en restance vedrørende et folkebiblioteks erstatningskrav for bortkomne eller beskadigede biblioteksmaterialer i udbetalinger fra staten til brugeren (skyldneren).

Det bemærkes, at en kommunes indtræden i retten til udbetalinger fra staten efter § 8 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige ikke forudsætter, at fordringen tilbagekaldes.

Ifølge lov om inddrivelse af gæld til det offentlige § 9. stk. 2 afskærer en betalingsaftale fastsat af kommunen ikke kommunen fra at indtræde i retten til udbetalinger fra staten i henhold til lovens § 8.

## **5. Renter, gebyrer og andre omkostninger i forbindelse med opkrævningen**

Ifølge lov om inddrivelse af gæld til det offentlige § 1, stk. 1 finder loven anvendelse for opkrævning og inddrivelse af fordringer med "tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger".

Det falder uden for nærværende fremstillings rammer at gøre rede for hjemmelsgrundlag og opgørelse vedrørende alle mulige krav, som folkebibliotekerne og de statslige biblioteker vil kunne gøre gældende imod brugerne som en del af en fordring eller som en omkostning i forbindelse med opkrævning af en fordring. Med udgangspunkt i terminologien i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige omtales i det følgende nogle hovedtyper af krav.

Forrentning af offentligretlige krav kan som hovedregel først ske fra den dag, hvor fordringshaver påbegynder retsforfølgning, jf. rentelovens § 8, stk. 1 om pengekrav uden for formuerettens område, der bl.a. omfatter krav af offentligretlig karakter. Der vil således i praksis ikke i forbindelse med opkrævningen opstå spørgsmål om forrentning af bibliotekernes krav imod brugerne.

Det er almindeligt forekommende, at bibliotekerne hos brugerne opkræver et såkaldt "klargøringsgebyr" ved bortkomst eller beskadigelse af materiale. Det er ikke en helt træffende betegnelse at karakterisere udgiften til klargøring af materiale som et "gebyr". Der er efter Styrelsens opfattelse tale om en post i erstatningsopgørelsen for det tab, som et bibliotek lider ved bortkomst eller ødelæggelse af materiale. Udgiften til klargøring vil da også ofte indgå i bibliotekets genanskaffelsespris for materiale. Hvis et bibliotek selv foretager klargøring i forbindelse med genanskaffelse af bortkommet eller ødelagt materiale, kan kun den udgift, der direkte er forbundet med klargøringen, medtages i erstatningskravet. Udgiften til klargøring er således en del af et biblioteks erstatningskrav imod brugeren for bortkommet eller ødelagt materiale, og ubetalte erstatningskrav kan overdrages til SKAT i henhold til reglerne om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Nogle folkebiblioteker kræver et gebyr for rykkerskrivelser (rykkegebyr) hos brugerne. Gebyrets størrelse kan variere, men der er typisk tale om et gebyr på 100 kr. Ifølge lov nr. 939 af 27.12.1991 om gebyrer mv. § 2, stk. 2 kan kommunalbestyrelsen bestemme, at der betales gebyr til kommunen for erindringskrivelser vedrørende ikke rettidigt betalte ydelser, der opkræves af kommunen, og som i lovgivningen er tillagt udpantningsret. Gebyret kan højst udgøre 250 kr., jf. lovens § 2, stk. 3. Det kan skabe en vis forvirring om hjemmelgrundlaget, at man først ved lov nr. 516 af 7.6.2006 i § 4 ophævede bestemmelserne i lov nr. 939 § 2, stk. 3 og 4, hvorved § 2, stk. 5 blev til stk. 3 og dernæst ved lov nr. 1336 af 19.12.2008 § 144 ophævede de selvsamme, nu ikke-eksisterende bestemmelser. Dette er tydeligvis en fejl, men § 2, stk. 2 og stk. 3 i lov nr. 939 af 27.12.1991 gælder fortsat. Hvorvidt og med hvilken beløbsstørrelse

et folkebibliotek kan tage et rykkergebyr i forbindelse med opkrævning af fordringer imod brugerne vedrørende for sen aflevering af materialer og erstatning, afhænger således af vedkommende kommunalbestyrelses nærmere bestemmelse, dog at gebyret ikke kan overstige 250 kr. Et folkebiblioteks fordring med tillæg af et af kommunalbestyrelsen fastsat rykkergebyr kan således overdrages til SKAT efter reglerne i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

En række statslige biblioteker har hjemmel i tekstanmærkningerne til det pågældende ressortministeriums paragraf i finansloven til at opkræve 150 kr. i gebyr i forbindelse med opkrævning af erstatningskrav. Det fremgår af disse tekstanmærkninger forhistorie og af anmærkningerne til nuværende og tidligere finanslovsforslag, at gebyret opkræves med henblik på at dække administrative omkostninger i forbindelse med erstatningssager. Styrelsen har tidligere udtalt, at gebyret kan opkræves pr. erstatningssag, og ikke pr. materiale. Et statsligt bibliotek, der har hjemmel i finansloven til at opkræve gebyret på 150 kr., kan således overdrage et erstatningskrav med tillæg af gebyret efter reglerne om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Det bemærkes, at det generelt må antages, at gebyrer i forbindelse med opkrævningen af det offentliges fordringer skal have hjemmel, ligesom det også er tilfældet for gebyrer i forbindelse med inddrivelsen.