

HØJESTERETS KENDELSE

afsagt mandag den 9. marts 2020

Sag 100/2019

Skatteverket

(advokat Peter Bang)

mod

A

(selv)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af SØ- og Handelsretten den 18. december 2018 (K 2620/18-F) og af Østre Landsrets 8. afdeling den 12. marts 2019 (B-20-19).

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Thomas Rørdam, Marianne Højgaard Pedersen, Oliver Talevski, Jens Kruse Mikkelsen og Kristian Korfits Nielsen.

Påstande

Kærende, Skatteverket, har nedlagt påstand om, at sagen hjemvises til SØ- og Handelsretten med henblik på fremme af anmodningen om, at indkærede, A, tages under konkursbehandling.

A har ikke udtalt sig i anledning af kæremålet.

Sagsfremstilling

Den svenske skattemyndighed (Skatteverket) traf den 10. og 19. december 2014 afgørelse om, at A var skattepligtig til Sverige af løn, som han havde modtaget for arbejde som direktør ... Afgørelserne, der efter det oplyste ikke blev påklaget, indebærer, at de svenske

skattemyndigheder har et skattekrav mod A på 9.846.000 SEK, hvortil kommer gebyrer og renter.

Da A ikke betalte de svenske skattemyndigheders tilgodehavende, anmodede den svenske inddrivelsesmyndighed (Kronofogden) den 2. juni 2015 de danske skattemyndigheder om bistand til inddrivelse af skattekravet i medfør af overenskomst af 7. december 1989 mellem de nordiske lande om bistand i skattesager.

Den 17. november 2016 spurgte Kronofogden til status i sagen. De danske skattemyndigheder oplyste den 25. januar 2018, at skattekravet endnu ikke var inddrevet, idet man forventede, at lønindeholdelse igen kunne foretages.

Den 9. januar og den 17. juli 2018 forsøgte Kronofogden at inddrive skattekravet mod A i Sverige, men udlæg kunne ikke foretages, da han ikke havde aktiver i Sverige.

Den 3. september 2018 anmodede Skatteverkets danske advokat A om at betale det skyldige beløb inden 10 dage. Da kravet ikke blev betalt, varslede advokaten ved brev af 5. oktober 2018, at Skatteverket ville foretage ”de videre fornødne skridt for at sikre en vis betaling af kravet”, hvis A ikke inden syv dage fremsatte begrundede indsigelser mod kravet.

Da A ikke reagerede herpå, indgav Skatteverket den 23. oktober 2018 konkursbegæring mod ham.

Ved kendelse af 18. december 2018 afviste Sø- og Handelsretten Skatteverkets konkursbegæring med følgende begrundelse:

”På baggrund af konkursrekvirentens oplysninger om fordringen og sagens omstændigheder i øvrigt på mødet i skifteretten den 6. december 2018 og på baggrund af sagens bilag kan det lægges til grund, at konkursrekvirenten er en statslig forvaltningsmyndighed i Sverige, som står for opkrævning af skatter og afgifter i Sverige, og at konkursfordringen består af personlige indkomstskatter, som er pålignet efter lovgivningen i Sverige.

Det kan endvidere på baggrund af konkursrekvirentens oplysninger i skifteretten den 6. december 2018 og på baggrund af sagens bilag lægges til grund, at konkursrekvirentens fordring fortsat er til inddrivelse hos de danske myndigheder, og at de danske myndig-

heder den 25. januar 2018 ikke foretog aktive inddrivelseskridt men afventede, at lønindeholdelse atter kunne foretages. På samme baggrund kan det herudover lægges til grund, at konkursrekvirenten ikke har orienteret de danske myndigheder om indgivelse af konkursbegæring og ej heller har indhentet samtykke hertil.

Det antages i den juridiske teori, at den almindelige regel internationalt og i de nordiske lande er, at der ikke er adgang for en fremmed stat eller kommune til at gøre offentligretlige krav gældende ved et andet lands domstol. I den juridiske teori antages andre staters fordringer således kun at kunne gennemføres ved et andet lands domstole i det omfang, den anden stat rejser krav som part i et privatretligt retsforhold.

Det bemærkes, at begrænsningen i domstolenes kompetence alene antages at gælde sager, hvor en anden stat gennemfører kravet på offentligretligt grundlag, og hvor forfølgelsen af kravet må anses for at have karakter af egentlig myndighedsudøvelse.

Inddrivelse af andre landes krav på offentligretligt grundlag, jf. ovenfor, kan derfor i almindelighed alene ske, såfremt dette sker på grundlag af en traktatmæssig aftale mellem de pågældende stater.

Skifteretten finder ikke, at der i den foreliggende sag er tvivl om, at konkursrekvirentens krav hviler på offentligretligt grundlag, da det er oplyst, at fordringen består af personskatter.

Det fremgår af overenskomst af 7. december 1989 mellem de nordiske lande om bistand i skattesager, jf. bekendtgørelse nr. 42 af 30. april 1992 artikel 16, stk. 2, at foranstaltninger med henblik på at indlede konkurs ikke må foretages af en bistandsøgende medlemsstat i en bistandsydende medlemsstat uden, at den bistandsydende medlemsstat har meddelt udtrykkeligt samtykke hertil. Da et sådant samtykke ikke er indhentet, og da overenskomsten ikke indeholder hjemmel til, at skifteretten kan behandle en sag om de omhandlede personskatter, som umiddelbart er omfattet af overenskomsten, finder skifteretten ikke, at skifteretten har kompetence til at behandle konkursbegæringen.”

Ved kendelse af 12. marts 2019 stadfæstede landsretten Sø- og Handelsrettens afgørelse i henhold til grundene.

Retsgrundlag

Den 7. december 1989 indgik de nordiske lande overenskomst om bistand i skattesager. Overenskomsten erstattede den tidligere gældende nordiske aftale af 9. november 1972 om bistand i skattesager. Den nugældende overenskomst indeholder bl.a. følgende bestemmelser, jf. bekendtgørelse nr. 42 af 30. april 1992:

”Almindelige bestemmelser

Artikel 1

De kontraherende stater forpligter sig til at yde hinanden bistand i skattesager i henhold til denne overenskomst med hensyn til:

...

g) inddrivelse af skat og sikkerhedsstillelse for betaling af skattekrav.

Artikel 2

De gældende skatter, på hvilke denne overenskomst skal finde anvendelse, er:

...

g) i Sverige:

1) indkomstskatten til staten, herunder sømandsskatten og kuponskatten.

...

Artikel 3

Medmindre andet fremgår af sammenhængen, har i denne overenskomst følgende udtryk den nedenfor angivne betydning:

...

b) Ved »den kompetente myndighed« forstår:

1) i Danmark: Skatteministeriet,

...

eller den myndighed i enhver af disse stater, der er bemyndiget til på ovennævnte myndigheders vegne at behandle spørgsmål, der omfattes af denne overenskomst.

...

Artikel 4

En kontraherende stat er pligtig at yde bistand i henhold til artikel 1 i alle de skattesager og med hensyn til alle de skattekrav, som er opstået i en anden kontraherende stat i overensstemmelse med dennes lovgivning vedrørende de skatter, afgifter og bidrag, som omfattes af artikel 2.

...

Stk. 3. Anmodningen om bistand må kun fremsættes, såfremt de begærede foranstaltninger ikke kan foretages i egen stat uden væsentlige vanskeligheder, og såfremt den stat, som fremsætter anmodningen, ifølge sin egen lovgivning kan yde tilsvarende bistand på begæring af den stat, til hvilken anmodningen er rettet.

...

Inddrivelse af skat

Artikel 14

Afgørelser i skattesager, som ifølge lovgivningen i en kontraherende stat er eksigible i denne stat, skal anerkendes som eksigible i en anden kontraherende stat.

...

Artikel 16

For skat, som skal inddrives ifølge denne overenskomst, gælder i den kontraherende stat, hos hvilken bistand er begæret, ikke sådan særlig fortrinsret, som der kan være gældende for denne stats egne skatter.

Stk. 2. I sager vedrørende inddrivelse af skat ifølge denne overenskomst må foranstaltninger for at indlede søgsmål ved anden domstol end forvaltningsdomstol eller konkurs ikke indledes i den kontraherende stat, hos hvilken inddrivelsen begæres, medmindre

den kompetente myndighed i denne stat efter anmodning fra den kompetente myndighed i den kontraherende stat, som har fremsat anmodningen, udtrykkeligt samtykker i en sådan foranstaltning.”

De danske regler om inddrivelse af gæld til det offentlige, herunder inddrivelse af udenlandske skattekrav, findes i gældsinddrivelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 med senere ændringer). Loven indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”Lovens anvendelsesområde

§ 1. Loven gælder for opkrævning og inddrivelse af fordringer med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger, der opkræves eller inddrives af det offentlige, jf. dog §§ 1 a og 1 b. Skatteministeren kan fastsætte regler om, at loven desuden finder anvendelse på fordringer, der er fastsat ved lov eller i henhold til lov.

Stk. 2. Loven gælder desuden for opkrævning og inddrivelse af udenlandske, færøske eller grønlandske skattekrav i skattesager, som ikke er straffesager, samt for inddrivelse af andre krav fra det offentlige, som efter anmodning fra den kompetente myndighed i den pågældende stat, på Færøerne eller i Grønland opkræves eller inddrives her i landet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter en dobbeltbeskatningsoverenskomst, en anden international overenskomst eller konvention eller en administrativt indgået aftale om administrativ bistand i skattesager. Opkrævningen og inddrivelsen af de i 1. pkt. nævnte krav sker efter de regler, der gælder for opkrævningen og inddrivelsen af de øvrige fordringer omfattet af denne lov, medmindre andet følger af hjemmelsgrundlaget for opkrævningen og inddrivelsen af de i 1. pkt. nævnte krav.

...

Fremgangsmåden ved overdragelse af fordringer til inddrivelse

§ 2. Skatteministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, er restanceinddrivelsesmyndighed. Restanceinddrivelsesmyndigheden forestår inddrivelse af fordringer, jf. § 1, stk. 1 og 2.

...

Restanceinddrivelsesmyndigheden

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

...”

Af forarbejderne til gældsinddrivelsesloven fremgår bl.a. (Folketingstidende 2008-09, tillæg A, lovforslag nr. L 20, s. 272 og 275):

”Til § 1

Bestemmelsen svarer til § 1 i lov nr. 429 af 6. juni 2005. Stk. 2 blev indsat ved lov nr. 307 af 19. april 2006.

Bestemmelsen fastsætter, at lovens anvendelsesområde er samtlige fordringer med tillæg af renter, gebyrer, afgifter og andre omkostninger, der opkræves eller inddrives af det offentlige, herunder foruden fordringer, der tilkommer det offentlige, også fordringer, som det offentlige inddriver på vegne af andre f.eks. underholdsbidrag. Også udenlandske krav, der inddrives i Danmark, og danske krav, der inddrives i udlandet, skal behandles af restanceinddrivelsesmyndigheden.

...

Bestemmelsen i stk. 2, omhandler en situation, hvor told- og skatteforvaltningen har modtaget en anmodning fra en udenlandsk, færøsk eller grønlandsk kompetent myndighed om bistand til at opkræve eller inddrive et skattekrav fra det pågældende land m.v. Efter dansk ret forstås ved opkrævning udsendelse af opkrævninger og regninger m.v. til borgere og virksomheder m.fl. og kontrol af, om betaling finder sted inden for den fastsatte betalingsfrist samt eventuelt efterfølgende udsendelse af rykkere. Inddrivelse forstås som anvendelse af lovgivningens forskellige midler til tvangsinddrivelse, som eksempelvis udpantningsret, lønindeholdelse, indtrædelsesret, modregning, indgivelse af konkursbegæring og frivillige betalingsordninger.

Bestemmelsen medfører, at når en kompetent myndighed i et andet land, Færøerne eller Grønland anmoder told- og skatteforvaltningen om bistand til at inddrive et skattekrav m.v., kan told- og skatteforvaltningen anvende samme retsmidler, som den ville anvende til inddrivelse af et tilsvarende dansk krav.

Det medfører, at told- og skatteforvaltningen kan anvende dansk lovgivnings forskellige midler til tvangsinddrivelse, for eksempel frivillige betalingsordninger, lønindeholdelse, indtrædelsesret, modregning, udpantningsret og indgivelse af konkursbegæring.

...

Til § 3

Bestemmelsen er overført fra § 3 i lov nr. 429 af 6. juni 2005. Stk. 4 er indsat ved lov nr. 404 af 8. maj 2006.

Efter bestemmelsen indtræder restanceinddrivelsesmyndigheden i samtlige rettigheder og forpligtigelser, der er knyttet til de enkelte fordringer mv., til brug for kravets afvikling. Det vil bl.a. sige, at de inddrivelsesredskaber, som den enkelte fordring er tillagt i lovgivningen, eller andre kreditorbeføjelser, som følger af praksis, kan anvendes af restanceinddrivelsesmyndigheden. Det drejer sig bl.a. om udpantningsret, lønindeholdelse, modregning, indtrædelsesret, indberetning til kreditoplysningsbureauer, dækningsrækkefølge, indgivelse af konkursbegæring, tiltrædelse af akkordordninger og gælds-saneringsforslag og eftergivelse og henstand.”

Anbringender

Skatteverket har anført navnlig, at SØ- og Handelsrettens skifteret har kompetence til at behandle konkursbegæringen. Den danske stat er på mellemstatsligt grundlag forpligtet til både at anerkende skattekrav fra de andre nordiske lande og at yde bistand med inddrivelse heraf, jf. overenskomst af 7. december 1989 mellem de nordiske lande om bistand i skattesager.

Det følger af bistandsoverenskomstens artikel 14, at afgørelser vedrørende skattekrav, der er eksigible i en kontraherende stat, skal anerkendes som eksigible i en anden kontraherende stat. Afgørelserne fra de svenske skattemyndigheder er i medfør af svensk ret eksigible og er to gange forsøgt tvangsfuldbyrdet i Sverige. Dermed er afgørelserne også eksigible i Danmark.

Den gensidige anerkendelse indebærer, at de nordiske lande kan anmelde deres skattekrav i en insolvensbehandling i et andet nordisk land, jf. Den Juridiske Vejledning (2019-2) G.A.3.4.1.7. Der er ikke krav om, at anmeldelsen skal ske gennem de danske myndigheder.

Da Skatteverkets krav er omfattet af bistandsoverenskomsten, der anerkender kravet og giver hjemmel til, at det vil kunne anmeldes i As eventuelle konkursbo i Danmark, må kravet kunne danne grundlag for Skatteverkets konkursbegæring, uanset at kravet hviler på et offentligretligt grundlag. Dette understøttes af, at skattekravet i henhold til gældsinddrivelseslovens § 1, stk. 2, kan inddrives i Danmark, og at kravet således i sig selv anerkendes som en konkursfordring i Danmark, jf. forarbejderne til gældsinddrivelseslovens § 2.

Hertil kommer, at det følger af juridisk teori, at anerkendelsen og muligheden for at anmelde et krav i et konkursbo medfører, at kravet kan danne grundlag for en konkursbegæring. På denne baggrund bør Skatteverket – parallelt med bistandsoverenskomsten – ud over selv at kunne anmelde sit skattekrav i As eventuelle konkursbo også kunne iværksætte konkursforanstaltninger, herunder indgive konkursbegæring.

Det bør endvidere tillægges betydning, at skifteretten i en sag om fordringsprøvelse i medfør af konkurslovens § 133 vil være kompetent til at tage stilling til Skatteverkets krav, hvis Skatteverket har anmeldt det i As eventuelle konkursbo. Der er ingen forskel på den form for myndighedsudøvelse, som Skatteverket udøver som henholdsvis konkursrekvirent og som anmelder i et konkursbo. Uanset at Skatteverkets krav hviler på et offentligretligt grundlag, er der ved indgivelse af konkursbegæring ikke tale om egentlig myndighedsudøvelse. Skifte-

retten skal således ikke prøve Skatteverkets krav, men alene påse, at insolvensbetingelserne er opfyldt. Når skifteretten som led i en fordringsprøvelse efter konkurslovens § 133 vil kunne prøve Skatteverkets krav, må skifteretten efter princippet om det mindre i det mere også have kompetence til at behandle konkursbegæringen. Det skal herved bemærkes, at de danske skattemyndigheder over for Skatteverket har tilkendegivet, at man afventer, at der igen kan foretages lønindeholdelse hos A. De danske skattemyndigheder har dermed anerkendt, at Skatteverket har et krav mod ham.

Der kan efter bistandsoverenskomstens artikel 16, stk. 2, ikke stilles krav om, at Skatteverket skal indhente samtykke fra de danske skattemyndigheder til at indgive konkursbegæring. Efter bestemmelsens ordlyd er foranstaltninger for at indlede søgsmål ved konkurs ikke omfattet af samtykkekravet, idet det alene er "anden" domstol end forvaltningsdomstol eller konkurs, der er omfattet af bestemmelsen. Artikel 16, stk. 2, må således efter en naturlig ordlydsfortolkning forstås sådan, at alle andre foranstaltninger for at indlede søgsmål end dem, der udtrykkeligt er nævnt i bestemmelsen, er omfattet af samtykkekravet. Denne forståelse understøttes af de norske og svenske sprogversioner.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår, om de svenske skattemyndigheder (Skatteverket) kan indgive konkursbegæring her i landet mod A. Konkursbegæringen vedrører et krav på betaling af svensk indkomstskat, som den svenske inddrivelsesmyndighed (Kronofogden) i henhold til overenskomst af 7. december 1989 mellem de nordiske lande om bistand i skattesager (bistandsoverenskomsten) har anmodet de danske skattemyndigheder (nu Gældsstyrelsen) om at inddrive.

Skattekravet er omfattet af bistandsoverenskomsten, og Højesteret lægger til grund, at betingelserne i overenskomsten for inddrivelse af skattekravet her i landet er opfyldt.

Det fremgår af gældsinddrivelseslovens § 1, stk. 2, 1. pkt., at loven gælder for inddrivelse af udenlandske skattekrav i skattesager, som efter anmodning fra den kompetente myndighed i den pågældende stat inddrives her i landet i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Bestemmelsen omfatter bl.a. inddrivelse af andre nordiske landes skattekrav i henhold til bistandsoverenskomsten. Inddrivelsen af sådanne skattekrav sker efter de regler,

der gælder for inddrivelsen af de øvrige fordringer omfattet af gældsinddrivelsesloven, medmindre andet følger af hjemmelsgrundlaget for inddrivelsen, jf. § 1, stk. 2, 2. pkt.

Efter gældsinddrivelseslovens § 2, stk. 1, forestår restanceinddrivelsesmyndigheden inddrivelse af fordringer omfattet af § 1, stk. 2. Det følger af lovens § 3, stk. 1, at ved overdragelse af fordringer mv. til inddrivelse i restanceinddrivelsesmyndigheden overtager denne myndighed kreditorbeføjelserne. Dette omfatter efter lovforarbejderne bl.a. beføjelsen til at indgive konkursbegæring mod skyldneren.

Højesteret finder på denne baggrund, at kompetencen til at indgive konkursbegæring her i landet mod A tilkommer restanceinddrivelsesmyndigheden (Gældsstyrelsen), og at Skatteverket ikke har adgang hertil, medmindre dette følger af bistandsoverenskomstens artikel 16, stk. 2.

Af denne bestemmelse fremgår, at i sager vedrørende inddrivelse af skat ifølge overenskomsten må foranstaltninger for at indlede søgsmål ved anden domstol end forvaltningsdomstol eller konkurs ikke indledes i den kontraherende stat, hos hvilken inddrivelsen begæres, medmindre den kompetente myndighed i denne stat efter anmodning fra den kompetente myndighed i den kontraherende stat, som har fremsat anmodningen, udtrykkeligt samtykker i en sådan foranstaltning.

Højesteret finder, at artikel 16, stk. 2, i overensstemmelse med sin ordlyd må forstås således, at indgivelse af konkursbegæring i et andet nordisk land vedrørende et skattekrav, der er omfattet af bistandsoverenskomsten, kræver samtykke fra fuldbyrdelseslandets kompetente myndighed.

Da der ikke foreligger samtykke fra Gældsstyrelsen til Skatteverkets indgivelse af konkursbegæring mod A ved SØ- og Handelsretten, tiltræder Højesteret, at Skatteverkets konkursbegæring er afvist.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens kendelse.

Thi bestemmes:

Landsrettens kendelse stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale kæremålsomkostninger til den anden part.