



**AALBORG
UNIVERSITET**

OFFICIALMAKSIMENS BETYDNING FOR SUSPENSION AF FORÆLDELSE

*The significance of the inquisitorial system
in regard to the suspension of limitation*

Frederik Konggaard Thoft

Thomas Böttcher Damgaard

Abstract

This thesis investigates the significance of the inquisitorial system in regard to the suspension of limitation.

Initially, the thesis examines previous legislation concerning the suspension of limitation, followed by analysis of the current legislation. There exists both an absolute and a relative limitation period. The relative limitation period can be suspended until the point, at which the creditor either knew, or ought to have known about their claim. The suspension rule existed under the previous legislation as well, and no substantive changes have been intended with the new legislation. On this basis the previous legislation can be used to illuminate the current state of law.

Subsequently, the significance of the inquisitorial system is examined through case law and statements from the ombudsman. The examination reveals that the inquisitorial system necessitates that the administrative authority is obliged to investigate the facts of a case sufficiently in order to make a valid decision. Determining when further investigation is required can be challenging, as the administrative authority should not expend resources on unnecessary disclosure beyond what is required in order to make a valid decision. Ultimately, the decision resides with the administrative authority.

Following this part of the thesis, case law concerning the suspension of limitation in tax and duty areas are examined in order to deduce which circumstances can lead to the termination of suspension regarding claims originating from the tax authorities. It emerges, that suspension generally terminates only when sufficient information is available for a correct tax assessment. Suspension is liable to terminate earlier, only if there is a specific reason for further investigation, and if the tax authorities fail to do so. Such reasons may include internal guidelines or instructions regarding the processing of tax matters or the inspection of the reported tax information. If the tax authorities neglect this inspection, suspension of limitation is terminated, when the court deems that the tax authorities ought to have investigated the matter.

Furthermore, case law concerning the suspension of limitation in environmental areas are examined in order to deduce which circumstances can lead to the termination of suspension regarding claims originating from the environmental authorities. The critical point of this assessment is when the environmental authorities ought to have known, that there existed a reasonable need for preventative measures. The Supreme Court have been cautious about establishing precisely when this occurs, but generally, it requires a balance between the necessity and the extent of the preventative measures against economic considerations typical in public administrative practices.

Lastly, the findings from both legal areas are synthesized. It is inferred that in both areas, the inquisitorial system does not inherently lead to a stricter assessment of the diligence of the authorities regarding the assessment of whether they ought to have known of the claim, in relation to termination of suspension of limitation. By contrast, specific circumstances may necessitate authorities to conduct further investigations to avoid termination of the suspension of limitation. This fundamentally aligns with the assessment of whether the ordinary creditor ought to have known of his claim, since the creditor must also investigate the existence of a potential claim, in order to avoid termination of the suspension of limitation.

The thesis concludes that the inquisitorial system plays a limited role in the assessment of diligence of the administrative authorities in regard to the suspension of limitation. The inquisitorial system does not manifest in a stricter assessment of the diligence of the administrative authorities, but the assessment is rather comparable to that applied to a normal creditor.

Indholdsfortegnelse

1. Indledende afsnit	6
1.1. Præsentation af emne	6
1.2. Problemformulering	6
1.3. Metodiske overvejelser	7
1.4. Retskilder	7
2. Forældelseslovgivningen.....	10
2.1. Historisk	10
2.1.1. Reglerne efter DL 5-14-4	10
2.1.2. Baggrunden for 1908 loven	10
2.1.3. Reglerne efter 1908-loven	11
2.2. Den moderne forældelseslov	12
2.2.1. Baggrunden for forældelsesloven.....	12
2.2.2. Overgangen til den nye lovgivning	13
2.3. Hovedreglen om 3 års forældelse.....	14
2.4. Begyndelsestidspunktet.....	14
2.5. Afbrydelse	16
2.5.1. Skylderkendelse.....	16
2.5.2. Retslige skridt.....	17
2.5.3. Foreløbig afbrydelse.....	18
2.6. Den absolutte frist på 10 år	19
3. Suspensionsreglen	20
3.1. Formålet med reglerne	20
3.2. Suspensionsreglen ud fra en culpabedømmelse	21
3.3. Retsvildfarelser.....	22
3.4. De enkelte tilfældegrupper.....	22
3.4.1. Ukendskab til fordringen.....	23
3.4.2 Ukendskab til skyldneren	24
3.4.3. Ukendskab til skyldnerens opholdssted	25
3.4.4. Andre hindringer	25

4. Officialmaksimen	26
4.1. Oplysningsindsatsen.....	26
4.2. Fastlæggelse af det relevante beviskrav	28
4.2.1. Den nedre grænse	29
4.2.2. Den øvre grænse	31
4.3. Opsummerende.....	32
5. De skatteretlige krav	32
5.1. Skatteforvaltningslovens fristregler	32
5.2. Officialmaksimens betydning for skattekrav	35
5.3. Seneste tidspunkt for ophør af suspension	36
5.3.1. Opsummerende om det seneste tidspunkt for ophør af suspension.....	37
5.4. Interne vejledninger og instrukser.....	38
5.4.1. Opsummerende om interne vejledninger eller instrukser.....	43
5.5. Andre myndigheders oplysninger	44
5.5.1. Opsummerende om andre myndigheders oplysninger	48
5.6. Tilfælde uden anledning til yderligere undersøgelser	48
5.6.1. Opsummerende om tilfælde uden anledning til yderligere undersøgelser	50
5.7 Opsamling om skattekrav	51
6. De miljøretnlige krav	53
6.1 Officialmaksimens betydning for miljøkrav	53
6.2. Offentligretligt ansvar	54
6.3. Privatretligt ansvar	54
6.4. Retspraksis om miljøkrav.....	55
6.5. Opsamling om miljøkrav	61
7. Sammenstilling	63
8. Konklusion.....	65
9. Litteraturliste	67
9.1. Artikler	67

9.2. Litteratur.....	67
9.3. Love og lovebekendtgørelser	68
9.3.1. EU-forordninger	68
9.4. Forarbejder	69
9.5. Retspraksis	69
9.5.1. Ugeskrift for Retsvæsen	69
9.5.2. Tidsskrift for Skatter og Afgifter.....	69
9.5.3. Forsikrings- og Erstatningsretlig Domssamling.....	70
9.5.4. Folketingets Ombudsmands udtalelser.....	70
9.6. Cirkulære	70

1. Indledende afsnit

1.1. Præsentation af emne

En fordring kan ophøre på forskellige måder. For det første kan en fordring ophøre ved, at fordringen bliver fyldestgjort, eventuelt ved opfyldelse af selve fordringen. En fordring kan også ophøre ved, at fordringshaveren enten opgiver fordringen ved at give afkald på sit vederlag, eller at fordringshaveren ikke gør sin fordring gældende i en længere periode. I det sidste tilfælde kan fordringen ophøre som følge af forældelse.¹

Forældelsesreglerne er bygget op på den måde, at en fordring forældes efter en i lovgivningen fastsat periode, som begynder at løbe fra et i lovgivningen fastsat tidspunkt. Således forældes almindelige fordringer som udgangspunkt 3 år efter forfaldstidspunktet. En række forhold kan dog medføre, at forældelsen alligevel ikke begynder at løbe fra dette tidspunkt. Det fremgår af forældelseslovens § 3, stk. 2, at forældelsen *suspenderes*, såfremt fordringshaveren ikke havde eller burde have haft kendskab til fordringen eller skyldneren. Virkningen af at forældelsesfristen suspenderes er, at forældelsesfristen først begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor fordringshaveren havde eller burde have haft kendskab til fordringen eller skyldneren. Dette kaldes den relative forældelsesfrist.

Det centrale for vurderingen af tidspunktet for indtræden af burde-viden hos fordringshaveren er, hvad der kan give anledning til, at fordringshaveren burde have undersøgt forholdene om sit krav nærmere.² Det kan i denne forbindelse være interessant, om især offentlige myndigheder på et tidligere tidspunkt end ellers burde have haft kendskab til de relevante forhold. Det er tilfældet, da det offentlige er underlagt officialmaksimen, som indebærer, at det som udgangspunkt er forvaltningen, der har ansvaret for at fremskaffe de nødvendige oplysninger, som er nødvendige for at træffe den korrekte afgørelse.

1.2. Problemformulering

Har officialmaksimen betydning for vurdering af offentlige myndigheders agtpågivenhed i forbindelse med suspension af forældelse?

¹ (Eyben, Mortensen, & Sørensen, Lærebog i obligationsret II, 4. udgave, 2020) s. 135

² (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 444

1.3. Metodiske overvejelser

Afhandlingen vil benytte den retsdogmatiske metode. Formålet med brugen af den retsdogmatiske metode er at analysere og beskrive gældende ret ved brug af en systematisk og metodisk virksomhed.³ Metoden indebærer, at der indsamles og analyseres empiri i form af juridiske kilder, herunder retspraksis, for derefter at danne teorier, som kan beskrive og forklare sammenhængen mellem den indsamlede empiri i en større juridisk sammenhæng. Metoden kan således beskrives som værende hovedsageligt bagudrettet, da formålet i mindre grad er at forudsige gældende ret, men derimod at forstå den gældende ret ud fra de retskilder, som allerede er tilgængelige, herunder den retspraksis der allerede er dannet.⁴ Dog vil afhandlingen til tider antage en rolle som er mere fremadskuende, når de af empirien dannede teorier omhandler betydningen for retstilstanden fremadrettet.

Indledende vil afhandlingen gennem både gældende og historiske love, forarbejder, betænkninger, retspraksis og juridisk litteratur beskrive, systematisere og analysere de for afhandlingen væsentlige retsområder. Herefter vil afhandlingen ved en analyse og systematisering af praksis på området for skattekrav og miljøkrav, hvor det offentlige har optrådt som procespart, undersøge, hvorledes suspensionsreglen er kommet til udtryk i disse sager. Formålet med dette er at udlede generelle betragtninger, ved at se på ligheder og forskelle mellem praksis på områderne. Slutteligt vil praksis blive sat i perspektiv til de gældende retsregler, for derigennem besvare problemformuleringen.

Afhandlingen vil i det hele baseres på transparente resultater, hvorved forstås, at det oplyses, hvilken empiri konklusionerne bygger på, samt hvor empirien stammer fra. Det indebærer at kilder er præcist og korrekt angivet, så læseren kan efterprøve afhandlingens grundlag, hvilket bidrager til en intersubjektivitet. Derudover indebærer det, at konklusionerne fremlægger de argumentationer, som fører til det givne resultat.⁵

1.4. Retskilder

For at undersøge gældende ret, vil der i afhandlingen blive benyttet en række retskilder. En retskilde kan defineres som enhver tankegang, der leder retsanvenderen frem mod en afklaring om, hvad der er gældende ret inden for et bestemt område.⁶ I den forbindelse er det værd at bemærke, at ikke alle retskilder har samme værdi i anledning af fastlæggelsen af gældende ret.

³ (Munk-Hansen, 2022) s. 211

⁴ (Evald, 2016) s. 205 f

⁵ (Munk-Hansen, 2022) s. 217 f

⁶ (Bryde Andersen, 2002), s. 131

Grundloven hører til blandt de retskilder, der har den højeste retskildeværdi.⁷ I medfør af grundlovens § 3 er det kongen, der har lovgivningsmagten. Dette skal dog ikke tages for bogstaveligt, da det reelt set er folketinget, der har lovgivningsmagten.⁸ De mere almindelige love, herunder forældelsesloven, er de love, der vedtages af folketinget med hjemmel i grundlovens § 3. De almindelige love har således tilsvarende en høj retskildeværdi, da de er vedtaget af de direkte folkevalgte.

Lovforarbejderne har også en betydelig retskildeværdi. Lovforarbejderne kan enten anskues som værende bestanddele af den vedtagne lov, men de kan også betragtes som fritstående overvejelser, som skal tillægges en vis vægt ved forståelsen af en lov.⁹ Under lovforarbejderne findes betænkninger, der er afgivet af et folketingsudvalg samt bemærkninger til lovforslaget. Disse har tillige en høj retskildeværdi, og kan bidrage til forståelsen af de vedtagne regler.

Retspraksis har en tungtvejende betydning som retskilde. En afgørelse fra domstolene kan opnå evnen til at være ledende for fremtidige afgørelser. Dette kaldes for præjudikatværdi, og dette begreb henviser netop til den forudsigelighed i retsstillingen, der kan opnås gennem en analyse af retspraksis.¹⁰ Hertil skal det dog nævnes, at to retssager sjældent er fuldstændigt identiske, hvorved forskelle i faktum kan føre til forskellige resultater.¹¹

Det er imidlertid ikke alle afgørelser fra domstolene, der har den samme retskildeværdi. Det kan således have en væsentlig betydning, om en afgørelse hidrører fra Højesteret eller fra en byret. Hvor førstnævnte følgelig er den afgørelse, der har den højeste værdi som retskilde. Der er uenighed i den juridiske litteratur om, hvilken betydning dissens har for afgørelsens præjudikatværdi. Som hovedregel skaber dissens en formodning for, at sagen omhandler reglens yderste udstrækning. Forudsigelighedsbetragtninger taler dog for, at dommens resultat skal tages som et udtryk for en gældende regel.¹²

Det er en del af offentlige myndigheders forvaltningsvirksomhed at træffe afgørelser. Offentlige myndigheders afgørelser er en retskilde, der kan have betydning for domstolenes retsudøvelse. Det er således ikke et udtryk for en retskilde, der er bindende for domstolene, men domstolene kan under visse omstændigheder være tilbageholdende med at kritisere et skøn foretaget af offentlige myndigheder. Det vil særligt være tilfældet, når der er tale om specialiserede myndigheder med en høj faglighed.¹³

⁷ (Bryde Andersen, 2002), s. 141

⁸ (Christensen, Jensen & Jensen, 2020), s. 39 f

⁹ (Bryde Andersen, 2002), s. 144)

¹⁰ (Bryde Andersen, 2002), s. 154 f

¹¹ (Munk-Hansen, 2022) s. 332

¹² (Munk-Hansen, 2022, s. 345

¹³ (Munk-Hansen, 2022) s. 353

Ombudsmandens udtalelser har også en vis værdi som retskilde. Den offentlige forvaltning følger som det klare udgangspunkt ombudsmandens udtalelser. Det er dog væsentligt at være opmærksom på, at udtalelserne ikke er bindende for domstolene. Udtalelserne bliver ofte fremhævet i forbindelse med retssagers behandling. Dette beror hovedsageligt på, at der er en vis respekt for ombudsmandens udtalelser.¹⁴

De uskrevne retsgrundsætninger er også en betydelig retskilde. Man skal dog i den forbindelse være opmærksom på, at principperne kan få en så bred og ubestemmelig karakter, at det bliver meningsløst at betegne dem som retsprincipper.¹⁵ I den forbindelse er principper som retssikkerhed og rimelighedsbetragtninger lidt mere vage og ukonkrete som retsgrundsætninger, hvor officialmaksimen har en mere konkret og absolut karakter. Principperne har dog i det hele taget den svaghed, at de ikke er nedfældet i den skrevne lov, hvorfor spørgsmålet bliver, hvor stor en betydning de har.¹⁶

Blandt retskilderne hører endeligt forholdets natur. I den juridiske litteratur er det antaget, at begrebet stammer helt tilbage fra Montesquieu, som i det 18. århundrede understregede betydningen af, at retten er i overensstemmelse med menneskers naturlige behov.¹⁷ Sat på spidsen kan forholdets natur defineres som, at retsanvenderen forsøger at indpasse retsafgørelsen i harmoni med det, der kan udledes af enten loven, retssædvane eller retspraksis.¹⁸

Som yderligere illustration kan henledes til Højesterets afgørelse i UfR 1965.126, hvor folkekære skuespiller Buster Larsens billede var blevet brugt i forbindelse med en reklame for en række produkter. Højesteret lagde vægt på, at det måtte følge af almindelige retsgrundsætninger, at en sådan anvendelse af en persons billede ikke må finde sted uden den pågældende persons tilladelse.

Et cirkulære kan anskues som en retskilde, der alene gælder for forvaltningen og ikke for domstolene. Kompetencen til udstedelsen af et cirkulære følger af det over-/underordningsforhold, der findes mellem ministerier og styrelser. Selvom cirkulære ikke er bindende for domstolene, hænder det, at domstolene lægger vægt på et cirkulære ved bedømmelsen af en sag. Det er værd at bemærke, at et cirkulære ikke kan påberåbes af private parter.¹⁹

¹⁴ (Munk-Hansen, 2022) s. 353 f

¹⁵ (Evald, Schaumburg-Müller, 2004) s. 300

¹⁶ (Evald, Schaumburg-Müller, 2004) s. 300

¹⁷ (Evald, Schaumburg-Müller, 2004) s. 303

¹⁸ (Evald, Schaumburg-Müller, 2004) s. 303

¹⁹ (Munk-Hansen, 2022) s. 361

Endeligt bemærkes, at den juridiske litteratur ikke er udtryk for en retskilde, men alene et fortolkningsbidrag, der kan give retsanvenderen en forståelse for gældende ret.

2. Forældelseslovgivningen

2.1. Historisk

2.1.1. Reglerne efter DL 5-14-4

Før Lov om forældelse af visse fordringer (herefter 1908-loven) var dansk forældelsesret hovedsageligt reguleret af DL 5-14-4, som efter ordlyden kun regulerede forældelsen af gældsbreve.²⁰ Efter DL 5-14-4 var alle gældsbreve “døde og magtesløse”, når de var ældre end 20 år. Den 20-årige forældelsesfrist blev regnet fra stiftelsestidspunktet af gældsbrevet og kunne afbrydes både ved erkendelse fra skyldnerens side, samt påmindelse fra fordringshavers side.²¹ Fordringshaver blev derfor ikke gennem denne regel tilskyndet til at foretage retslige skridt for at afbryde forældelsen, da enhver tilkendegivelse om fastholdelse af kravet havde denne effekt.

På trods af reglens meget klare ordlyd, hvorefter den kun omfatter gældsbreve, blev reglens anvendelsesområde gennem analogislutninger udvidet til også at omfatte mange andre typer af krav. Denne analogi forvoldte ikke vanskeligheder at retfærdiggøre i forbindelse med krav på eksempelvis andre fungible ydelser end penge. Reglen blev dog antaget også at omfatte offentligretlige krav, som skatter og afgifter, samt krav på erstatning, også i forbindelse med miljøforurening. Ved krav i anledning af erstatning uden for kontrakt, blev begyndelsestidspunktet antaget at være tidspunktet for den skadeforvoldende hændelse.²² Dette blev dog modificeret til den skadeforholdende handlingens ophør, for så vidt angår skader som sker som følge af en handling, der strækker sig over en længere tidsperiode, herunder krav i anledning af miljøforurening.²³

2.1.2. Baggrunden for 1908 loven

Allerede før 1908 loven var der fra lovgivningsmagtens side gjort overvejelser om en reform af de danske forældelsesregler.²⁴ Det var begrundet i et ønske om et opgør med nogle af de principper, der fulgte af DL 5-14-4, der på det pågældende tidspunkt havde været gældende i mere end 200 år. For det første var der et

²⁰ (Lov nr. 274 af 22/12/1908)

²¹ (Gomard, 1993) s. 236

²² (Theilgaard, 1997) s. 106 & (Gomard, 1993), s. 242

²³ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 666

²⁴ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 62 ff.

ønske om, at forældelsesfristen blev forkortet. Baggrunden for dette ønske var, at der var en generel opfattelse af, at den almindelige frist på 20 år var for lang, særligt under henvisning til de “handlendes regningskrav”.²⁵ For det andet var der et ønske om, at begyndelsestidspunktet for forældelsen blev ændret til forfaldstidspunktet. Baggrunden for dette ønske var, at det ofte vil være lettere at dokumentere en fordrings forfaldsdag, end fordringens stiftelsestidspunkt. Der var for det tredje et ønske om, at alene foretagelse af retslige skridt, og ikke blot påmindelser til skyldner, fik afbrydende virkning for forældelse. Dette var begrundet i, at det fandtes hensigtsmæssigt, at fordringshaver så tidligt som muligt fik retligt fastslået fordringens eksistens, især af bevismæssige årsager.²⁶

I 1894 blev der således behandlet et lovforslag om “Forældelse af fordringsrettigheder”.²⁷ Af en række forskellige grunde, herunder en utilfredshed med et negativt afgrænset regningskravsbegreb, endte lovforslaget med at falde bort under behandlingen. I 1907 blev tankerne om en reform taget op igen, og dette resulterede i, at Folketingsudvalget i 1908 fremsatte et lovforslag, som tog udgangspunkt i det forslag der blev fremsat i 1894.²⁸

2.1.3. Reglerne efter 1908-loven

Det fremgår af 1908-lovens § 1, at der for en række oplistede fordringstyper gjaldt en forældelsesfrist på 5 år. Blandt disse fordringstyper var fordringer, som hvilede på salg af løsøre, skatter og afgifter samt erstatningskrav uden for kontrakt. Det fremgår af samme bestemmelse, at den nævnte forældelsesfrist ikke gjaldt for gældsbreve. Af bestemmelsen kan udledes, at der for de fordringer, som ikke var positivt oplistet i 1908-loven, som udgangspunkt gjaldt den 20-årige forældelsesfrist, der følger af DL 5-14-4. Dette fremgår ligeledes af lovens § 4.

Som udgangspunkt løb forældelsesfristen fra den tid, da fordringen kunne kræves betalt, jf. § 2. Af samme bestemmelse fremgår det, at fordringen blev fortabt, medmindre fordringshaveren, inden forældelsesfristens udløb, erhvervede enten skyldnerens erkendelse af gælden, eller foretog retslige skridt mod denne. Der var således strengere krav for afbrydelse end efter DL 5-14-4.

I forbindelse med 1908-loven introduceredes suspensionsreglen. Reglen var et udtryk for et ønske om at beskytte den fordringshaver, der befandt sig i “utilregnelig uvidenhed” om sit krav, derved at forældelse af kravet blev suspenderet, indtil det tidspunkt, hvor fordringshaveren ikke længere var utilregneligt uvidende

²⁵ (Thomsen, 1885) s. 6

²⁶ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 66

²⁷ (RT 1894-95, tillæg A) sp. 2257-2260

²⁸ (RT 1907-08, tillæg A) sp. 3691 & (Ussing, 2019) s. 68

om sit krav. Det fremgår således af 1908-lovens § 3, at hvis fordringshaver på grund af utilregnelig uvidenhed om sit krav eller skyldnerens opholdssted, havde været ude af stand til at gøre sit krav gældende, løb forældelsesfristen først fra det tidspunkt, hvor fordringshaveren ved sædvanlig agtpågivenhed ville have været i stand til at kræve sit krav betalt.

2.2. Den moderne forældelseslov

2.2.1. Baggrunden for forældelsesloven

Initiativet til indførelsen af lov nr. 522 af 6. juni 2007 (forældelsesloven) var begrundet i et ønske om at reformere de almindelige regler om forældelse af fordringer. Selvom der var kommet en ny forældelseslovgivning i 1908, var der fortsat et ønske om et endeligt opgør med blandt andet DL-5-14-4.²⁹ Forældelsesloven afløste således de hidtidigt gældende regler, herunder DL 5-14-4 og 1908-loven. Efter disse regelsæt gjaldt som nævnt ovenfor en forældelsesfrist på 20 år efter DL 5-14-4 regnet fra fordringens stiftelsestidspunkt. Efter 1908-loven gjaldt en 5-årig forældelsesfrist, regnet fra fordringens forfaldstidspunkt. Udgangspunktet var således, at den 20-årige forældelsesfrist i DL 5-14-4 udgjorde dansk rets almindelige hovedregel, idet den havde det bredeste anvendelsesområde af de to regelsæt. 1908-lovens 5-årige forældelsesfrist havde derimod det mest afgrænsede anvendelsesområde.

Den 20-årige forældelsesfrist efter DL 5-14-4 kunne enten afbrydes ved erkendelse fra skyldner, men også blot ved almindelig påmindelse om fordringens beståen fra fordringshaver. Det var således tale om en ganske lav tærskel for afbrydelse efter dette regelsæt. Anderledes forholdt det sig i forbindelse med afbrydelse af den 5-årige forældelsesfrist efter 1908-loven. I henhold til dette regelsæt krævedes enten erkendelse fra skyldner eller fordringshavers foretagelse af retslige skridt overfor skyldner. Der skulle således betydeligt mere til, før forældelsesfristen blev afbrudt efter 1908-loven.

I henhold til det oprindelige lovforslag fra 1894, havde det ikke været hensigten, at DL 5-14-4 skulle overleve reformen af forældelsesreglerne.³⁰ Motivet for ændringen af reglerne var, at en 20-årig frist for forældelse anses som værende for lang, og at det for fordringshaver var for let at afbryde forældelsen.³¹ Uanset disse overvejelser blev det således, at DL 5-14-4 fortsat fik betydning helt indtil indførelsen af forældelsesloven, der officielt trådte i kraft 1. januar 2008.

²⁹ (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 2

³⁰ (RT 1907-08, Folketingets forhandlinger) sp. 4522

³¹ (Thomsen, 1885) s. 6

I 2001 blev reformeringen af reglerne en realitet derved, at man nedsatte et udvalg til at påbegynde arbejdet med omstruktureringen af forældelsesreglerne. Dette udmøntede sig i betænkning nr. 1460/2005, vis indhold i grove træk fulgte i den efterfølgende forældelseslov.³² Betænkningen indebar en betydelig forkortelse af forældelsesfristerne, og i den forbindelse indførtes hovedreglen, i form af den 3-årige relative forældelsesfrist, efterfulgt af den absolutte 10-årige forældelsesfrist.

2.2.2. Overgangen til den nye lovgivning

Forældelsesloven trådte formelt i kraft d. 1. januar 2008. Det fremgår dog af forældelseslovens § 30, stk. 1, 1. pkt., at loven også finder anvendelse på tidligere stiftede fordringer, som ikke inden ikrafttrædelsesdagen er forældet efter de hidtil gældende regler. Denne bestemmelse har til hensigt at undgå, at der i en lang periode skulle opereres med to forskellige regelsæt om forældelse.³³ Loven er således kun undtaget fra at finde anvendelse på de krav, som allerede inden d. 1 januar 2008 var forældet efter de tidligere regler, altså efter 1908-loven eller DL 5-14-4. Ved beregningen af dette er det også værd at vide, at afbrydelse af forældelse, der har fundet sted før lovens ikrafttræden, har virkning som afbrydelse efter forældelsesloven, også selv om afbrydelsen ikke opfylder lovens nugældende regler, jf. § 30 stk. 3. Da afbrydelsen har virkning som afbrydelse efter forældelseslovens regler, gælder der dog ikke en ny 20 årig frist, men i stedet en ny 10-årig frist. Dette kommer til udtryk i U.2012.2463V.

I U.2012.2463V havde en skyldner i april 1995 underskrevet et gælds-brev til en bank. Da gælds-breve ikke var omfattet af opremsningen i 1908-lovens § 1, gjaldt der herefter en 20-årig forældelsesfrist for fordringen. I 2003 og i 2007 sendte banken breve til skyldneren, som opgjorde gælden og fremsatte betalingsanmodning. I 2011 indgav banken udlægsbegæring mod skyldneren for en del af gælden. Da fordringen ikke var forældet efter DL 5-14-4 på tidspunktet for forældelseslovens ikrafttræden, blev spørgsmålet herefter om fordringen var forældet i 2011 på baggrund af forældelseslovens regler. Da en hvilken som helst tilkendegivelse om, at kravet blev fastholdt, havde afbrydende virkning efter de tidligere regler, var forældelsen afbrudt senest i 2007. Denne afbrydelse var ligeledes gældende efter forældelsesloven, jf. § 30, stk. 3. Da der ikke var gået 10 år fra fremsendelsen af dette brev, var forældelsen ikke indtrådt, jf. § 5, stk. 1, nr. 1 og § 30, stk. 3.

For at undgå den urimelighed, det ville være, hvis en fordringshavers krav pludseligt blev forældet kort efter forældelseslovens ikrafttræden, blev der tillige indført en 3-årig overgangsperiode. Det fremgår således af § 30, stk. 1, 2. pkt., at forældelsen tidligst indtræder d. 1. januar 2011, medmindre fordringen inden dette tidspunkt ville være forældet efter både de tidligere og de nye regler.

³² (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005)

³³ (Eyben, Mortensen, & Sørensen, Lærebog i obligationsret II, 4. udgave, 2020) s. 195

2.3. Hovedreglen om 3 års forældelse

Det fremgår af forældelseslovens § 3, stk. 1, at forældelsesfristen er 3 år, medmindre andet følger af andre bestemmelser. Mens hovedreglen tidligere var den almindelige 20- forældelsesfrist i DL 5-14-4, er der således tale om, at den korte forældelsesfrist er blevet til hovedreglen efter det nye regelsæt. For de fordringer, der tidligere blev forældet efter 1908-loven, altså især “regningskrav” og visse krav på erstatning uden for kontraktforhold, er der kun tale om en forældelsesfrist, der er 2 år kortere end den tidligere. For de fordringer, der ikke var omfattet af 1908-loven, og som ligeledes ikke er omfattet af en af de særlige forældelsesfrister, jf. forældelsesloven § 5-8, er der dog tale om en meget drastisk formindskelse af muligheden for at inddrive sin fordring. For disse fordringer er forældelsesfristen faldet fra 20 år til som udgangspunkt 3 år.

Årsagen til, at denne ændring alligevel ikke er så drastisk er, at der i § 3, stk. 2 tilkobles en suspensionsregel til forældelsesfristens begyndelse. Hvis fordringshaveren var ubekendt med fordringen eller skyldneren, suspenderes forældelsesfristen således indtil fordringshaveren fik eller burde have fået kendskab hertil, jf. § 3, stk. 2.

2.4. Begyndelsestidspunktet

Det fremgår af forældelseslovens § 2, stk. 1, at forældelse efter denne regel løber fra fordringens forfaldstidspunkt. Dette gælder således både for den relative 3-årige forældelsesfrist og den absolutte 10-årige forældelsesfrist. Herved ændredes retsstillingen fra den, der gjaldt tidligere, da begyndelsestidspunktet for fordringer, som var omfattet af DL 5-14-4, allerede løb fra fordringens stiftelsestidspunkt.³⁴

Forfaldstidspunktet vil typisk være aftalt, men hvis der ikke foreligger en aftale, fastlægges forfaldstidspunktet gennem udfyldende obligationsretlige regler. Ved betaling af en købesum, løber forfaldstidspunktet fra det tidspunkt, hvor købesummen kunne kræves betalt. Ved levering af en ydelse løber forfaldstidspunktet fra det tidspunkt, hvor ydelsen skulle være leveret. Ved erstatning uden for kontrakt, løber forfaldstidspunktet fra det tidspunkt, hvor skaden er indtruffet, jf. forældelseslovens § 2, stk. 4. I disse tilfælde giver fastlæggelse af forfaldstidspunktet ikke anledning til vanskeligheder.

I forbindelse med den såkaldte *condictio indebiti* situation, hvor en erstatningssum fejlagtigt udbetales til en part, på grund af betalerens vildfarelse omkring kravets beståen, gælder der særlige regler. I disse tilfælde vil betaleren principielt kunne kræve pengene tilbage lige så snart betalingen sker. Forfaldstidspunktet og

³⁴ (Eyben, Mortensen, & Sørensen, Lærebog i obligationsret II, 4. udgave, 2020) s. 201

dermed forældelsesfristen begyndelse er således tidspunktet for den fejlagtige betaling. Her vil suspensionsreglen ofte få den betydning, at det ikke er det faktiske tidspunkt for den fejlagtige udbetaling, som er afgørende, men det tidspunkt hvor betaleren vidste eller burde vide, at betalingen skyldtes en vildfarelse.³⁵

For skatter og afgifter vil der normalt gælde meget udførlige regler om, hvornår skattemyndighederne kan kræve disse betalt. Begyndelsestidspunktet efter forældelseslovens § 2 vil som udgangspunkt være det tidspunkt, hvor disse skal betales ifølge særlovgivningen. Der gælder desuden et princip om, at forældelsesfristen efter § 2 begynder at løbe fra forfaldstidspunktet, hvis ligning og opkrævning foregik på normal vis, for de pågældende skatteår, uanset om dette ikke var tilfældet.³⁶ Dette kan illustreres med dommen i UfR 1989.1064 H.

I UfR 1989.1064 H var spørgsmålet blandt andet om forældelsen var indtrådt for den merbeskatning som var udløst af Landsskatteretskendelse vedrørende sagsøgers skattepligt i Danmark. Højesteret udtalte, at den merbeskatning, som kendelserne udløste for skatteårene 1977-1979, løb fra forfaldstidspunkterne for restskatter, der opkræves på normal vis for de pågældende skatteår

Dommen fastslog princippet om, at der tages udgangspunkt i forfaldstidspunktet for en normal skatteligning. Princippet er blevet fastholdt i den senere praksis, jf. TfS 1989, 618 V som er gennemgået nedenfor i afsnit 5.3.³⁷ For afgifter gælder det ligeledes, at særlovgivningen som regel indeholder regler, som fastsætter hvornår afgiften skal betales. Forældelsesfristen efter forældelseslovens § 2 løber da fra disse forfaldstidspunkter. For krav på gaveafgift gælder det, at forældelsesfristen begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor der sker anmeldelse af modtagelsen af en gave til Skattestyrelsen. Såfremt denne anmeldelse ikke sker rettidigt, begynder fristen at løbe fra det tidspunkt, hvor gaven senest skulle være anmeldt til Skattestyrelsen, jf. boafgiftslovens § 26, stk. 1. For både skatter og afgifter gælder det således som regel, at kravet afhænger af informationer, som skatte-/afgiftssubjektet indberetter til myndigheden. Af denne grund påkalder det sig særlig interesse, om forældelsesfristen for eventuelle krav om efterbetaling kan anses som værende suspenderet.³⁸

Der gælder også særlige regler i forbindelse med erstatningskrav, der udspringer af strafbare forhold. I henhold til forældelseslovens § 13 er udløb af en forældelsesfrist ikke til hinder for, at der under en

³⁵ (Eyben, Mortensen, & Sørensen, Lærebog i obligationsret II, 4. udgave, 2020) s. 205

³⁶ (Høgsgbro, 2010) s. 455

³⁷ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 341

³⁸ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 343

straffesag, hvor tiltalte findes skyldig, pålægges denne at betale erstatning til trods for, at erstatningskravet almindeligvis ville være udløbet.

2.5. Afbrydelse

Som det fremgår ovenfor, var der forskel på de foranstaltninger, som kunne medføre afbrydelse efter 1908-loven og DL 5-14-4. Efter 1908-loven kunne afbrydelse ske ved skyldnerens erkendelse af gælden eller foretagelse af retslige skridt mod denne. Efter DL 5-14-4 kunne afbrydelse ske ved erkendelse fra skyldnerens side samt påmindelse fra fordringshavers side.³⁹ De nye regler i forældelsesloven ligner langt mere reglerne efter 1908-loven, som også må anses som de mest moderne. Som det også fremgår af lovforslaget fra 1894, kan det give store bevismæssige vanskeligheder at tillade, at enhver påmindelse til skyldner medfører afbrydelse af forældelsen, ligesom reglen ikke tilskynder til en hurtig afvikling af forpligtelsen.⁴⁰

Reglerne om afbrydelse fremgår af forældelseslovens kapitel 5. For at en af de i kapitlet nævnte foranstaltninger medfører afbrydelse, skal denne naturligvis foretages inden udløbet af det døgn, hvor forældelsesfristen udløber.⁴¹ Retsvirkningen af at initiere de i kapitlet nævnte foranstaltninger er, at der løber en ny forældelsesfrist, som bestemmes efter reglerne i forældelsesloven, jf. § 19, stk. 1. Denne regel medfører, at udgangspunktet er en ny frist af samme længde, da de fleste fordringer i forvejen bliver forældet efter reglerne i forældelsesloven. Der findes dog andre regler om forældelse, end dem som fremgår af forældelsesloven. Hvis en fordring oprindeligt blev reguleret af forældelsesreglerne i en særlov, og senere bliver afbrudt efter en af foranstaltningerne i forældelseslovens kapitel 5, medfører dette dog, at fordringen derefter bliver forældet efter reglerne i forældelsesloven, jf. § 19, stk. 1. I dette tilfælde vil der ikke nødvendigvis løbe en frist af samme længde som den oprindelige, da fordringen netop bliver forældet efter et andet regelsæt end oprindeligt.⁴² Dette gælder dog ikke, såfremt andet direkte følger af den oprindelige regel eller af forholdets særlige beskaffenhed, jf. § 28.

2.5.1. Skylderkendelse

Det fremgår af forældelseslovens § 15, at forældelsen afbrydes, når skyldneren over for fordringshaveren udtrykkeligt eller ved sin handlemåde erkender sin forpligtelse. Afbrydelse efter bestemmelsen kræver ikke en skriftlig erkendelse, omend det naturligvis ville lette en senere bevisførelse. Afbrydelse efter bestemmelsen kræver heller ikke en udtrykkelig præcisering af gældens størrelse, men må nødvendigvis

³⁹ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 63

⁴⁰ (RT 1894-95, tillæg A) sp. 2286

⁴¹ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 802

⁴² (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 803

præcisere hvilken gæld der er tale om, og størrelsen skal som det mindste kunne udledes af omstændighederne.⁴³ Hvis således kun selve ansvaret for et erstatningskrav erkendes, men størrelsen fortsat må anses som omtvistet, vil erkendelsen ikke medføre afbrydelse efter § 15.⁴⁴

Da erkendelsen ikke behøver være skriftlig, men også kan ske ved en skyldners handlemåde, vil også en betaling, af en del af kravet, kunne indebære en erkendelse af fordringen. Dette er dog kun tilfældet, hvis betalingen fremstår som et afdrag af en større gæld, som samtidig præciseres ved omstændighederne i øvrigt.⁴⁵

2.5.2. Retslige skridt

Det fremgår af forældelseslovens § 16-18, at der også kan ske afbrydelse af forældelsen ved foretagelse af visse retslige skridt. Disse afbrydelsesforanstaltninger kan opdeles i 3 grupper. Den første gruppe omhandler indbringelse af sagen for en myndighed, som kan træffe bindende afgørelse om kravet. Den anden gruppe omhandler skridt som led i universalforfølgning, altså når flere fordringshavere går sammen for at inddrive deres krav. Den tredje gruppe omhandler individualforfølgning.

Den første gruppe fremgår af § 16. Efter denne bestemmelse afbrydes forældelsen, når fordringshaveren foretager retslige skridt mod skyldneren med henblik på at erhverve dom, betalingspåkrav, voldgiftskendelse eller anden bindende afgørelse, der fastslår fordringens eksistens og størrelse, og forfølger disse skridt inden rimelig tid. Af ordlyden “anden bindende afgørelse”, menes at også indbringelse af en sag for administrative myndigheder, som kan træffe bindende afgørelser, medfører afbrydelsesvirkning. For at en myndigheds afgørelse er bindende, må det være en betingelse, at sagen, eventuelt efter en vis frist, ikke kan indbringes for en anden administrativ myndighed eller for domstolene.⁴⁶

For at bestemmelsen får virkning, skal fordringshaver som ovenfor nævnt, have indgivet for eksempel stævning inden forældelsesfristens udløb. Gør fordringshaver dette, er afbrydelsens virkning afhængig af sagens udfald. Fører sagen til en bindende realitetsafgørelse, som tager stilling til kravets eksistens og størrelse, løber der en ny forældelsesfrist fra afgørelsestidspunktet, jf. § 19, stk. 3.⁴⁷ Hvis derimod sagen ikke ender med en realitetsafgørelse, udløser det i stedet en tillægsfrist på 1 år, jf. § 20, stk. 1.

⁴³ (Iversen, 2018) s. 348 f.

⁴⁴ (Eyben, Mortensen, & Sørensen, Lærebog i obligationsret II, 4. udgave, 2020) s. 231 f.

⁴⁵ (Iversen, 2018) s. 350

⁴⁶ (Eyben, Mortensen, & Sørensen, Lærebog i obligationsret II, 4. udgave, 2020) s. 234

⁴⁷ (Eyben, Mortensen, & Sørensen, Lærebog i obligationsret II, 4. udgave, 2020) s. 234

Den anden gruppe fremgår af § 17. Efter denne bestemmelse afbrydes forældelsen ved indgivelse af en på fordringen støttet konkurs- eller rekonstruktionsbegæring, anmeldelse af fordringen i et konkursbo eller til rekonstruktøren, ved anmeldelse i et dødsbo efter udstedt proklama eller efter andre typer proklama udstedt af skyldneren. I de tilfælde hvor der udstedes proklama, er det tilstrækkeligt, at afbrydelsen sker inden proklamaets udløb, også selvom forældelsen indtræder i perioden mellem proklamaets udstedelse og anmeldelsen, jf. § 17, stk. 3.

Den tredje gruppe fremgår af § 18. Efter denne bestemmelse afbrydes forældelsen ved indgivelse af anmodning om udlæg, hvis fordringshaveren søger forretningen fremmet inden for rimelig tid. Også indgivelse af anmodning om foretagelse af arrest og tilbagetagelse af en løsørestand solgt med ejendomsforbehold er omfattet, jf. § 18, stk. 3, nr. 1 og 2.

2.5.3. Foreløbig afbrydelse

Det fremgår af forældelseslovens § 20, stk. 1, at såfremt et retsligt skridt som anført ovenfor ikke fører til et forlig eller en realitetsafgørelse, indtræder forældelse tidligst 1 år efter at fordringshaveren får meddelelse om sagens afslutning. De typiske tilfælde, hvor det retslige skridt ikke fører til en realitetsafgørelse, kan være når retten ikke er kompetent til at behandle sagen, eller hvis der er formelle mangler i stævningen.⁴⁸ Der gælder lignende bestemmelser i § 20, stk. 3 & 4. Virkningen af, at et retsligt skridt ikke fører til det tilsigtede resultat, er således, at der i stedet gælder en tillægsfrist på 1 år.

Det fremgår dog af § 20, stk. 2, at bestemmelsen ikke kan anvendes, såfremt det retslige skridt åbenbart ikke kunne føre til en realitetsafgørelse, eller hvis fordringshaveren hæver sagen selvom der kunne være opnået en realitetsafgørelse. Det antages at bestemmelsen kun anvendes, hvor det er meget klart, at der aldrig var mulighed for en realitetsafgørelse.⁴⁹ Undskyldelige fejl fører således fortsat til en tillægsfrist, jf. § 20, stk. 1.⁵⁰

Såfremt indbringelse af en sag for en administrativ myndighed ikke fører til en bindende afgørelse, som fastslår kravets eksistens og størrelse, bliver udfaldet tillige en tillægsfrist på 1 år. Det vil være tilfældet, hvis der inden en klagefrist klages over en administrativ afgørelse, da afgørelsen således ikke er bindende. Det samme gælder, hvis afgørelsen kan indbringes for domstolene, eller hvis den ikke fastslår både kravets eksistens og størrelse.

⁴⁸ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 948 f.

⁴⁹ (Eyben, Mortensen, & Sørensen, Lærebog i obligationsret II, 4. udgave, 2020) s. 237

⁵⁰ (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 369

Anerkendelsessøgsmål vedrørende grundlaget for kravet, udenretligt syn og skøn samt forhandlinger om kravet fører ligeledes til en tillægsfrist på 1 år, jf. § 21, stk. 2-5. Det samme gør procesunderretninger, jf. § 22, stk. 1.

2.6. Den absolutte frist på 10 år

Systemet med en relativ forældelsesfrist, som afhængigt af fordringshavers burde-viden kan suspenderes, virker afbalanceret. Det ville naturligvis være uhensigtsmæssigt, såfremt krav teoretisk set kunne gøres gældende i uendeligheder ved fordringshavers manglende burde-viden. Dette problem er løst ved, at der eksisterer en absolut frist. Som anført ovenfor, fungerede DL 5-14-4 som en absolut frist på 20 år. Det fremgår nu af forældelseslovens § 3, stk. 3, nr. 4, at forældelsen for fordringer senest indtræder 10 år efter forfaldstidspunktet. Ud over § 3, stk. 3, nr. 4, findes der også i § 3, stk. 3, nr. 1-3 en række andre absolutte frister, som enten er længere eller beregnes fra et andet tidspunkt. I nærværende afhandling er der fokus på § 3, stk. 3, nr. 2, hvoraf det fremgår, at den absolutte forældelsesfrist for fordringer på erstatning uden for kontrakt også er 10 år, men beregnes fra den skadevoldende handlings ophør. Derudover er § 3, stk. 3, nr. 1, også vigtig, da det her fremgår, at den absolutte frist for fordringer på erstatning for personskader eller miljøskader er 30 år, og ligeledes regnes fra den skadevoldende handlings ophør.

I FED 2003.331 havde en virksomhed i forbindelse med produktion af elektriske kondensatorer anvendt nogle forurenende materialer. Der blev senere fundet forurening på ejendommen, og Københavns Amt anlagde i den forbindelse sag an mod virksomheden. Den forurenende virksomhed gjorde gældende, at kravet måtte være forældet, da den væsentligste del af virksomhedens forurenende produktion lagde mere end 20 år tilbage, og da det ikke var muligt at henføre forureningen til produktion, der lå senere end dette tidspunkt. Dette afviste retten, da virksomheden løbende havde haft produktion, og da forældelsesfristen derfor først måtte regnes efter den forurenende produktions ophør. Kravet var på denne baggrund ikke forældet.

Ovenstående dom blev dømt ud fra den dagældende DL 5-14-4, hvoraf der af retspraksis fulgte, at forældelsen af miljøskader skulle regnes fra forureningens ophør.⁵¹ Det er således den samme retsstilling, som er gældende nu.

Den absolutte frist har betydning for, hvor meget beskyttelse suspensionsreglen reelt yder en fordringshaver, som er i uvidenhed om sit krav. Hvis en fordringshaver først 9 år efter stiftelsen får kendskab til sin fordring, som er omfattet af 10 års fristen i § 3, stk. 3, nr. 4 & 2, vil fordringshaver herefter kun have 1 år til at

⁵¹ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 665

iværksætte afbrydelsesskridt for sit krav. På samme måde har tillægsfristen i § 14, stk. 1, en ringe betydning, hvis fordringshaver først efter 9 år og 6 måneder får kendskab til skyldnerens opholdssted, da tillægsfristen så kun giver fordringshaver 6 måneder til at iværksætte afbrydelsesskridt. Dette forhold er netop også grunden til, at der for miljø- og personskader gælder en langt længere absolut frist, end for andre typer af fordringer. Ved person- og miljøskader ses det nemlig oftere end ellers, at virkningstidspunktet indtræder lang tid efter handlingstidspunktet.⁵²

3. Suspensionsreglen

Det fremgår af forældelseslovens § 3, stk. 2, at såfremt fordringshaveren var ubekendt med fordringen eller skyldneren, regnes forældelsesfristen i stk. 1 først fra den dag, fordringshaveren fik eller burde have fået kendskab hertil. Forældelsesfristen suspenderes således i de tilfælde, hvor fordringshaver hverken havde eller burde have haft kendskab til fordringen eller skyldneren. Der gjaldt i 1908-loven en lignende regel. Det fremgår således af 1908-lovens § 3, at hvis fordringshaver på grund af utilregnelig uvidenhed om sit krav eller skyldnerens opholdssted, har været ude af stand til at gøre sit krav gældende, regnes forældelsesfristen først fra det tidspunkt, hvor fordringshaveren ved sædvanlig agtpågivenhed ville have været i stand til at kræve sit krav betalt.

Det fremgår af betænkningen til forældelsesloven, at der ikke indholdsmæssigt er tilsigtet en ændring af den gældende retstilstand, og at ændringen i ordlyden blot er med det formål at foretage en sproglig modernisering af bestemmelsen.⁵³ På et enkelt punkt er der dog foretaget en ændring, idet § 3 i 1908-loven, som ovenfor anført, også omfattede ukendskab til skyldnerens opholdssted. Det blev foreslået, at ukendskab til skyldnerens opholdssted skulle ændres til at være en generel regel om en tillægsfrist, i de tilfælde, hvor der ikke kunne ske retskraftig afbrydelse af forældelsen på grund af “uovervindelige hindringer”.⁵⁴ Denne regel findes nu i forældelseslovens § 14. Da hensigten ikke har været en ændring af den materielle retstilstand, kan retspraksis som baserer sig på suspensionsreglen i 1908-lovens § 3 derfor fortsat anvendes til belysning af den nugældende retstilstand.

3.1. Formålet med reglerne

Det fremgår af betænkningen, at der med forældelsesreglerne er søgt en afbalancering mellem hensynet til både skyldner og fordringshaver. Hensynet til fordringshaver består i, at han skal have mulighed for at forfølge sit krav, og iværksætte foranstaltninger, som er nødvendige for afbrydelse af forældelsen. En meget

⁵² (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 77

⁵³ (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 97 ff.

⁵⁴ (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 100

kort forældelsesfrist ville derfor ramme fordringshaver unødvendigt hårdt, især hvis han er i undskyldelig uvidenhed om sit krav. Hensynet til skyldner ligger omvendt i, at det for ham kan virke urimeligt belastende, at meget gamle krav som måske er glemt, eller som han har indrettet sig efter ikke vil blive gjort gældende, pludseligt bliver inddrevet mange år efter fordringens forfaldstidspunkt.⁵⁵

3.2. Suspensionsreglen ud fra en culpabedømmelse

Som det fremgår ovenfor, var suspensionsreglen efter 1908-loven formuleret således, at forældelse af kravet var suspenderet indtil det tidspunkt, hvor fordringshaver ved sædvanlig agtpågivenhed ville have været i stand til at kræve sit krav betalt. Det antages i den juridiske litteratur, at suspensionen ophørte på det tidspunkt, hvor fordringshavers uvidenhed om sit krav kunne tilregnes ham som uagtsomt.⁵⁶ Ligeledes anføres det i litteraturen, at vurderingen af burde-viden afhænger af en almindelig god tros-vurdering, som også afhænger af en culpabedømmelse.⁵⁷

Som anført ovenfor, har ændringen af formuleringen i suspensionsreglen ikke været med henblik på at ændre den materielle retstilstand. Hvis man således lægger til grund, at suspensionsreglen fortsat kan anses som en vurdering af, hvorvidt det kan tilregnes fordringshaver som uagtsomt, at han er i uvidenhed om sit krav, vil nogle af de elementer som bruges i en almindelig culpavurdering også kunne anvendes ved vurderingen af, om der er indtrådt suspension af forældelsen. Nogle af disse elementer kan være, hvorvidt fordringshaver burde reagere på en mistanke om, at han har et krav, samt om han besad de nødvendige faglige egenskaber til at indse dette.⁵⁸ I denne forbindelse må det antages, at de offentlige myndigheder som udgangspunkt besidder de faglige egenskaber, som er nødvendige for at indse, at de har et krav.

Generelt kan det siges, at en person har handlet uagtsomt, såfremt han ikke handlede på den rette måde i den konkrete situation. Ved denne vurdering kan især lægges vægt på det adfærdsmønster, som eventuelt er fastlagt i lov, med hjemmel i lov, eller har fundet udtryk i retspraksis eller i sædvane.⁵⁹ I denne sammenhæng er det interessant, hvorvidt officialmaksimen har karakter af at være et handlemønster, som har fundet udtryk i retspraksis eller i sædvane, og som derfor kan have betydning for vurderingen af, hvornår der foreligger suspension af forældelsen. I bekræftende fald kan dette komme til udtryk i form af en skærpet vurdering, i forbindelse med vurderingen af offentlige myndigheders burde-viden, i anledning af ophør af suspension. Dette vil blive forsøgt belyst gennem retspraksis på skatte- og afgiftsområdet samt på miljøområdet.

⁵⁵ (Betænkning nr. 1460/2005; om revision af forældelseslovgivningen, Justitsministeriets Forældelsesudvalg) s. 63

⁵⁶ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 444

⁵⁷ (Iversen, 2018) s. 345

⁵⁸ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 445

⁵⁹ (Eyben & Isager, Lærebog i erstatningsret, 9. udgave, 2019) s. 96 ff.

3.3. Retsvildfarelser

Det fremgår af betænkningen fra Justitsministeriets Forældelsesudvalg, at retsvildfarelser som udgangspunkt ikke kan medføre suspension af forældelsen. Der er ikke her foretaget nogen realitetsændring i forhold til praksis efter 1908-loven.⁶⁰ Forældelsesudvalget foretog i forbindelse med betænkningen en omfattende analyse af den hidtidige praksis, med henblik på at undersøge, om der kunne udledes noget klart om betydningen af retsvildfarelser i relation til suspensionsreglen. Det blev her konkluderet, at den altovervejende hovedregel efter gældende praksis var, at forældelsen ikke blev anset som suspenderet som følge af en retsvildfarelse hos fordringshaveren.⁶¹

U 2000.2444H omhandlede et tilbagebetalingskrav fra to revisorer mod Skatteministeriet. Revisorerne havde betalt et negativt ambibeløb i forbindelse med ombygning af deres revisionskontor, som blev beskattet i 1988. EF-domstolen fastslog i 1992, at arbejdsmarkedsbidrag (ambi) var i strid med et EU retligt momsdirektiv, som forbød omsætningsafgifter. I 1995 udstedte skattestyrelsen et cirkulære, som bestemte, at der kunne ske genoptagelse af skatteansættelser i 1989 og de følgende år. Revisorerne anlagde sag mod Skattestyrelsen med påstand om genoptagelse af deres skatteansættelse for 1988. Højesteret fandt, at en genoptagelse i hvert fald måtte forudsætte, at et tilbagebetalingskrav ikke var forældet, samt at et sådant krav var omfattet af den 5-årige forældelsesfrist i 1908-lovens § 1, stk. 1, nr. 6. Højesteret udtalte derudover, at revisorerne ukendskab til det retlige grundlag for deres tilbagebetalingskrav ikke kunne begrunde, at de havde været i utilregnelig uvidenhed om deres krav i den forstand, hvori dette udtryk anvendtes i 1908-lovens § 3. Revisorerne krav var derfor forældet.

U 2000.2444H er langt fra den første dom som indikerer, at en retsvildfarelse som udgangspunkt ikke medfører suspension af forældelsen. Det er dog en af de domme, hvor højesteret udtaler sig mest klart, vedrørende ukendskab til det retlige grundlag for en fordringshavers krav. Forældelsesudvalget fandt desuden, at der ifølge retspraksis var enkelte tilfælde, hvor en retsvildfarelse kunne bevirke suspension af forældelsen. Dette er for eksempel i tilfælde, hvor en klient har et krav mod en professionel i anledning af vedkommendes ansvarspådragende rådgivning eller bistand i forbindelse med juridiske spørgsmål.⁶²

3.4. De enkelte tilfældegrupper

Ved suspension af forældelsen efter § 3, stk. 2 forstås, at forældelsesfristen ikke løber i det tidsrum, hvor fordringshavers ukendskab til enten fordringens eksistens eller skyldnerens identitet bevirker, at

⁶⁰ (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 148.

⁶¹ (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 135 ff.

⁶² (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 140

fordringshaver er afskåret fra at iværksætte afbrydelse af forældelsen. Reglen i § 14 skal derimod forstås som en tillægsfrist, hvorefter forældelsesfristen senest indtræder et år efter, at ukendskab til skyldnerens opholdssted eller andre hindringer, som ikke beror på fordringshavers forhold, ikke længere bevirker, at fordringshaver er afskåret fra at iværksætte afbrydelse af forældelsen. Der er således tale om fire forskelligartede forhold, som kan afskære fordringshaver for at opnå afbrydelse af forældelsen. Nedenfor vil kravene for anvendelse af reglerne på de forskellige forhold blive behandlet.

3.4.1. Ukendskab til fordringen

Ukendskab til fordringen skal forstås således, at fordringshaver er i uvidenhed om fordringens eksistens, og ikke fordringens præcise størrelse. Er fordringshaver eksempelvis klar over, at han vil lide et tab på grund af en skadevolders culpøse handling, medfører det ikke suspension, at fordringshaver ikke kan fastsætte et endeligt tab.

I FED 2000.391 V havde en bank nægtet at gennemføre nogle transaktioner for en kunde. Kunden opgjorde på denne baggrund et erstatningskrav mod banken på 5 millioner kroner og anlagde sag mod banken. Kunden gjorde gældende, at forældelsesfristen først skulle løbe fra det tidspunkt, hvor han havde klarhed over kravets størrelse. Det fremgik dog af kravsskrivelsen, at kunden allerede et år før havde været klar over, at han havde et erstatningskrav mod banken. Da kunden derfor på dette tidligere tidspunkt havde klarhed over kravets eksistens, havde forældelsen ikke været suspenderet indtil kravets opgørelse. Kravet var derfor forældet.

Det vil afhænge af en konkret vurdering, hvornår fordringshaver er vidende om eller burde være vidende om en fordrings eksistens. Vurderingen må antages at ligne en almindelig culpavurdering og afhænger derfor af, hvorvidt fordringshaver skulle have foretaget undersøgelser til belysning af kravets eksistens.⁶³ Har fordringshaver alle de nødvendige oplysninger tilgængelige for sig, men endnu ikke erfaret, at han på denne baggrund har et krav, må det antages, at vurderingen ofte vil ende ud i, at forældelsen ikke er suspenderet. Dette må antages også at være tilfældet efter den ældre regel i 1908-lovens § 2.⁶⁴ Også i tilfælde, hvor fordringshaver ikke med sikkerhed ved, at han har et krav, men har en konkret mistanke om kravets eksistens, kan suspensionen efter omstændighederne ophøre. Dette kan være i tilfælde, hvor mistanken ikke fører til, at fordringshaveren foretager yderligere undersøgelser af kravet. Begrundelsen herfor er, at såfremt fordringshaver har en konkret mistanke om, at han har et krav, vil en normal fordringshaver ikke affinde sig med at lade forholdet være ubelyst.⁶⁵ Såfremt fordringshaver selv kan fremskaffe oplysningerne, er reglernes formål netop at tilskynde fordringshaver til at få dette gjort, således at kravet kan afvikles inden for en

⁶³ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 444 f

⁶⁴ (Einersen, 1999) s. 285

⁶⁵ (Einersen, 1999) s. 287

rimelig tidsramme.⁶⁶ Såfremt fordringshaver ikke selv kan fremskaffe de nødvendige oplysninger, har han muligheden for enten at anmode skyldner eller tredjemand herom, eller at anlægge sag herom ved domstolene, og på denne måde fremtvinge oplysningerne frem.⁶⁷ Det er klart, at såfremt mistanken ikke er tilstrækkelig konkret, vil forholdet fortsat kunne være underlagt suspension.

3.4.2 Ukendskab til skyldneren

Ukendskab til skyldneren skal forstås således, at fordringshaver er i uvidenhed om, hvem kravet kan rettes mod. Fordringshavers tvivl om, hvem han kan rette sit krav mod, kan bunde i faktiske eller retlige omstændigheder. Hvis fordringshaver er i uvidenhed om selve identiteten på skyldneren, vil dette som regel være en tvivl grundet i faktiske omstændigheder.

I U.2018.2383 var en sygehusportør kommet til skade på grund af en patients aggressive adfærd. Patienten led af Parkinsons, og skulle på grund af en tiltagende psykose overflyttes til et andet hospital. Under denne flytning var patienten udadreagerende og aggressiv, hvilket medførte at sygehusportøren væltede ned på gulvet og slog sin skulder. Sygehusportøren udviklede frossen skulder og anlagde sag mod regionen med krav om differenceerstatning. Regionen blev efter noget tid pålagt at udlevere navn og cpr-nr. på patienten, hvorefter sygehusportøren også anlagde sag mod denne. Retten fandt, at forældelsen af kravet mod patienten var suspenderet indtil det tidspunkt, hvor sygehusportøren modtog disse oplysninger.

Dommen illustrerer, hvordan en fordringshaver kan være i et faktisk ukendskab til skyldnerens identitet, og at dette kan medføre, at fristen for forældelsen først begynder at løbe, når fordringshaver ikke længere befinder sig i uvidenhed.

Hvis fordringshaver derimod er i tvivl om, hvem han ifølge de retlige regler har et krav imod, vil dette være grundet i de retlige omstændigheder. Som det fremgår ovenfor, medfører en retlig vildfarelse ikke suspension af forældelsen. Et eksempel på dette kunne være, at en skadelidt rejser et krav direkte mod skadevolders ansvarsforsikringsselskab. I dette tilfælde, hvor forsikringsselskabet ikke hæfter umiddelbart over for skadelidte, vil uvidenheden om den korrekte skyldner bero på en misforståelse af retsreglerne. Der vil derfor ikke foreligge suspension i dette tilfælde.

⁶⁶ (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 64

⁶⁷ (Einersen, 1999) s. 286 f.

3.4.3. Ukendskab til skyldnerens opholdssted

Hvis en fordringshaver befinder sig i ukendskab til skyldnerens opholdssted, kan dette medføre en tillægsfrist på 1 år. Dette følger af forældelseslovens § 14. Reglen adskiller sig fra den almindelige suspensionsregel derved, at den alene får en betydning, hvis der er under et år til, at den almindelige forældelsesfrist på 3 år udløber. Princippet var også gældende i 1908-loven, men her var den indeholdt i den daværende suspensionsregel og havde således ikke karakter af at være en tillægsfrist.

I henhold til § 14 aktualiseres tillægsfristen, når fordringshaver ikke kendte, eller burde kende til skyldnerens opholdssted. Det er ikke tilstrækkeligt, at fordringshaver blot er i uvidenhed om skyldners opholdssted. Der skal derimod være tale om, at fordringshaver er ude af stand til at skaffe sig oplysning om skyldners opholdssted. Fordringshaver er således underlagt en pligt til at foretage rimelige bestræbelser på at finde frem til skyldnerens opholdssted, for at tillægsfristen træder i kraft.⁶⁸ Dette skal ses i lyset af reglens formål, hvorefter reglen skal varetage hensynet til den fordringshaver, der som følge af uvidenhed om skyldners opholdssted, er ude af stand til at iværksætte afbrydelse af forældelsen inden for den normale frist. Tillægsfristen træder således ikke i kraft, medmindre fordringshaver kan godtgøre, at han har foretaget sig rimelige bestræbelser med henblik på at afklare, hvor skyldner opholder sig. Hvor store bestræbelser der kræves, afhænger af en konkret vurdering.

I UfR 1915.501 GK havde fordringshaver forholdt for passivt, da han ikke havde rettet henvendelse til skyldnerens far, som fordringshaver kendte, og som fordringshaver "*formentligt*" burde være klar over, kendte skyldnerens adresse.

Dommen illustrerer, at den passive fordringshaver ved ikke at foretage sig rimelige bestræbelser, fortaber muligheden for en tillægsfrist.⁶⁹ Dette til trods for, at fordringshaver faktisk foretager sig noget. Dommen er således et udtryk for, at fordringshaverens pligt til at foretage rimeligt bestræbelser er forholdsvist vidtgående.

3.4.4. Andre hindringer

Bestemmelsen fungerer også om en opsamlingsbestemmelse. Det fremgår således af § 14, at hvis der foreligger andre hindringer, der afholder fordringshaver fra at forfølge sit krav, opnås tilsvarende en tillægsfrist på 1 år i henhold til forældelseslovens § 14. Dette kan for eksempel være tilfældet, hvis skyldner opholder sig i et land, hvor kravet ikke kan forfølges ved brug af domstolene i det pågældende land.⁷⁰

⁶⁸ (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 279

⁶⁹ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 620

⁷⁰ (FT 2006-07, tillæg A) sp. 5627

4. Officialmaksimen

Inden for civilprocessen gælder et forhandlingsprincip, hvorefter det er sagens parter, der har ansvaret for at indhente og fremføre relevante beviser, herunder at vurdere, om sagen er tilstrækkeligt oplyst. Dette gør sig imidlertid ikke gældende, når det er en offentlig forvaltningsmyndighed, der skal træffe en afgørelse. En forvaltningsretlig afgørelse er en udtalelse fra en forvaltningsretlig myndighed, der går ud på ensidigt at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et konkret tilfælde.⁷¹ Den offentlige forvaltning er, når den træffer sådanne afgørelser, underlagt officialmaksimen, hvorefter det som udgangspunkt er forvaltningen, der har ansvaret for at fremskaffe de fornødne oplysninger, som er nødvendige for at træffe den korrekte afgørelse. Princippet har karakter af en uskreven retsgrundsætning, hvorfor der kan opstå tvivl om princippet omfang og gyldighed. Officialmaksimen kan have stor betydning for en forvaltningsafgørelses gyldighed, da afgørelser truffet på et ufuldstændigt grundlag efter en konkret væsentlighedsvurdering kan være ugyldige.⁷²

I TFS 2014, 626 gjorde en skatteyder gældende, at skattemyndighedernes afgørelse var ugyldig, da en skønsmæssig skatteansættelse ifølge ham var baseret på forkerte oplysninger. Landsretten var uenig og udtalte i den forbindelse, at skattemyndighederne, inden afgørelserne var blevet truffet, havde gjort sædvanlige og rimelige bestræbelser på at indhente yderligere oplysninger og i øvrigt foretog de undersøgelser, der måtte kræves efter officialmaksimen.

Som det illustreres i dommen, kommer officialmaksimen til udtryk i retspraksis. Også i forvaltningspraksis og ombudsmandens praksis er officialmaksimen kommet til udtryk.⁷³ Der er således ikke tvivl om, at officialmaksimen har en værdi som retskilde. Spørgsmålet er imidlertid, hvilket omfang myndighedernes undersøgelser skal tage. Generelt må der i denne forbindelse foretages en afvejning mellem hensynet til en afgørelses korrekthed, over for hensynet til effektivitet og ressourceforbrug i den offentlige forvaltning.⁷⁴

4.1. Oplysningsindsatsen

At forvaltningen i medfør af officialmaksimen er underlagt en undersøgelsespligt, betyder ikke, at sagens part blot kan forholde sig passivt og undlade at medvirke til sagens oplysning. Forvaltningen kan fordre partens samarbejde i oplysningen af sagen og kan kræve, at parten selv fremskaffer visse oplysninger, som er nødvendige for sagen. Dette vil dog oftest kræve hjemmel i loven, eller i det mindste at det fremstår som klart, at det er parten, som har nemmest ved at fremskaffe de nødvendige oplysninger.⁷⁵ Såfremt parten i et

⁷¹ (Bønsing, 2023) s. 84f

⁷² (Bønsing, 2023) s. 372

⁷³ (Rønsholdt, 2014) s. 372

⁷⁴ (Rønsholdt, 2014) s. 380.

⁷⁵ (Fenger, 2018) s. 496.

sådan tilfælde ikke medvirker hertil, kan dette have processuel skadevirkning eller, såfremt der er hjemmel hertil, have den konsekvens at forvaltningen gennemtvinger udleveringen af oplysningerne.⁷⁶

I nogle sager vil det ligefrem være udgangspunktet, at det er parten selv, der er ansvarlig for fremskaffelse af relevante og nødvendige oplysninger. Officialmaksimen kommer her til udtryk på den måde, at forvaltningen ikke uden videre kan lægge oplysningerne til grund, men er forpligtet til at sikre, at sagen i forbindelse med afgørelsen hviler på det materielt rigtige grundlag.⁷⁷ Dette indebærer, at forvaltningen, såfremt der er grund til tvivl om de indberettede oplysningers rigtighed, skal undersøge om oplysningerne faktisk kan lægges til grund for sagens afgørelse.

I FOB 1999.140 klagede en advokat på vegne af sin klient over indenrigsministeriets afgørelse om afslag på genoptagelse af en sag om inddragelse af klientens opholds- og arbejdstilladelse. Klienten var en Zairisk statsborger, men som advokaten havde meddelt indenrigsministeriet i forbindelse med genoptagelsesanmodningen, så havde klienten boet i Frankrig siden han var 6 år gammel. Klienten havde tidligere i forbindelse med asylsagen oplyst, at han var indrejst fra Zaire, hvilket ikke var korrekt, da klienten faktisk var indrejst fra Frankrig. Indenrigsministeriet lagde dog fortsat vægt på de oprindeligt oplyste oplysninger, og mente ikke at de nye oplysninger kunne føre til en genoptagelse af sagen. Ombudsmanden udtalte, at oplysningerne om, at klienten havde boet i Frankrig siden han var 6 år gammel, havde betydning for sagens afgørelse, da der ifølge de gældende regler skulle tages hensyn til udlændingens tilhørsforhold til det land, hvor der ellers kunne forventes ophold. Ombudsmanden udtalte derefter, at det følger af officialprincippet, at forvaltningen skal sikre at de oplysninger, der lægges til grund for afgørelsen, er pålidelige. Han udtalte derefter, at såfremt der var tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hørte det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således, at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund ved afgørelsen. Ombudsmanden fandt, at indenrigsministeriet i denne forbindelse burde have kontrolleret rigtigheden af de nye oplysninger i sagen.

Udtalelsen illustrerer det forhold, at forvaltningen ikke blot kan affeje nye oplysninger som utroværdige, uden at forsøge at kontrollere oplysningernes rigtighed, såfremt dette er nødvendigt for at kunne foretage en bevismæssig vurdering. Dette princip må ligeledes være udtryk for, at forvaltningen, såfremt der er tvivl om hvorvidt de oplysninger, som lægges til grund for sagens afgørelse, er korrekte, bør kontrollere, at det er tilfældet. Særligt i forbindelse med sager inden for skatteområdet, vil afgørelser ofte være baseret på oplysninger, som en part har indberettet til forvaltningen. Her får det derfor afgørende betydning, hvorvidt forvaltningen bør undersøge oplysningernes rigtighed.

⁷⁶ (Rønsholdt, 2014) s. 373

⁷⁷ (Fenger, 2018) s. 488

Der kan også være tale om, at en part er i besiddelse af atypiske fakta, der taler til hans fordel i forbindelse med en forvaltningsretlig afgørelse. I den forbindelse er det udgangspunktet, at parten selv er ansvarlig for oplysningen af disse atypiske fakta.⁷⁸ Dette beror på et hensyn til, at det ville være økonomisk og personalemæssigt belastende, såfremt forvaltningen altid måtte undersøge eksistensen af sådanne atypiske fakta. Endelig findes der eksempler på områder, hvorefter parten ikke alene er ansvarlig for tilvejebringelse af oplysninger, men hvor det tillige kan være forbundet med strafansvar, såfremt oplysningerne ikke er korrekte.⁷⁹

Det er imidlertid ikke alle sager, der vil forløbe på denne måde, hvor borgerne selv tilvejebringer sagens oplysninger. Især i sager om påbud og forbud, er det ofte forvaltningen selv, der indhenter de nødvendige oplysninger.⁸⁰ Der kan i den forbindelse også være tale om, at forvaltningen er nødt til at indhente oplysninger og udtalelser fra andre private parter, eller andre myndigheder end den, hvorom de er i færd med at træffe en afgørelse. I henhold til forvaltningslovens § 31 er en myndighed forpligtet til at videregive oplysninger til en anden myndighed, når oplysningerne er af betydning for den indhentende myndigheds virksomhed, eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Adgangen til videregivelse mellem forskellige myndigheder er dog underlagt reguleringer i henhold til både databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven og forvaltningsloven.⁸¹ Forvaltningen kan også have pligt til at anvende oplysninger, som den er blevet bekendt med i forbindelse med oplysningen af en anden sag hos samme myndighed. Også dette reguleres i visse tilfælde af de databeskyttelsesretlige regler. En gennemgang af de regler, som regulerer adgangen til at videregive oplysninger mellem forskellige myndigheder samt adgangen til at anvende oplysninger fra andre sager, hører uden for kerneområdet af denne afhandling, og vil derfor ikke blive belyst nærmere.⁸²

4.2. Fastlæggelse af det relevante beviskrav

Som anført ovenfor har forvaltningen i medfør af officialmaksimen pligt til at skaffe de oplysninger, som er nødvendige for at træffe den korrekte afgørelse. Det er dog ikke ud fra denne meget generelle formulering åbenlyst, hvor langt kravet til oplysningsindsatsen rækker. Forvaltningen er begrænset i deres ressourcer, og har af denne grund ikke mulighed for at afklare ethvert forhold hver eneste gang der træffes en afgørelse.⁸³ Forvaltningen er desuden underlagt retlige begrænsninger i, hvilke oplysninger der må indhentes i henhold

⁷⁸ (Fenger, 2018) s. 490

⁷⁹ (Den juridiske vejledning 2024-1) A.C.3.2.4

⁸⁰ (Revsbech, Nørgaard, & Garde, 2014) s. 146

⁸¹ (Fenger, 2018) s. 505 ff.

⁸² (Fenger, 2018) s. 500 ff.

⁸³ (Rønsholdt, 2014) s. 380

til de databeskyttelsesretlige regler. Nedenfor vil det forsøges konkretiseret, hvor langt forvaltningen har ret og pligt til at bestræbe sig på at søge en sag belyst, da dette må antages at have betydning for, i hvilket omfang officialmaksimen har indflydelse på kravene til det offentliges agtpågivenhed i forbindelse med ophør af suspension af forældelse.

4.2.1. Den nedre grænse

I mere generelle termer er det vanskeligt at opstille præcise grænser for hvor mange oplysninger, der skal indhentes, før en sag kan siges at være tilstrækkeligt oplyst. Når det ikke fremgår direkte af lovgivningen, må forvaltningen selv vurdere, om en sag er tilstrækkeligt oplyst til at kunne træffe afgørelse. Forvaltningen vil dog også i disse tilfælde ofte kunne søge hjælp i loven til, hvilke forhold der skal være oplyst. Hvis der i loven er opstillet betingelser for, at parten kan opnå en bestemt retsstilling, er det klart, at forvaltningen nødvendigvis må søge at få belyst, hvorvidt disse betingelser er opfyldt.⁸⁴ Forvaltningen skal således som minimum indhente tilstrækkelige oplysninger til, at det er forsvarligt at træffe en afgørelse. I den forbindelse er det klart, at forvaltningens afgørelse aldrig må hvile på formodninger, forudsætninger og antagelser, der ikke har støtte i de faktuelle oplysninger.⁸⁵ Visse forhold antages dog at kunne højne og mindske kravene til forvaltningens undersøgelsespligt. Kravene til forvaltningens oplysningsindsats kan afhænge af, hvor indgribende en afgørelse er over for sagens parter. Der vil således være et strengere krav til forvaltningens oplysningsindsats, når der er tale om en meget indgribende afgørelse. Omvendt vil kravene være lempeligere, hvis der er tale om at tildele sagens part en begunstiggelse.⁸⁶ Denne sammenhæng må basere sig på hensynet til partens retssikkerhed. I visse tilfælde vil selve parten anmode forvaltningen om at indhente yderligere oplysninger. En sådan anmodning har forvaltningen ikke pligt til at imødekomme, men det følger dog af god forvaltningsskik, at forvaltningen meddeler parten, såfremt den ikke ønsker at imødekomme anmodningen.⁸⁷

I forbindelse med forvaltningsvirksomhed, kan der opstå situationer, hvor det er i partens eller samfundets interesse, at en afgørelse træffes hurtigt. I disse tilfælde, må undersøgelserne fremmes, i det omfang det er muligt. Alene det forhold, at en sag har en hastende karakter, kan i almindelighed ikke føre til, at kravene i medfør af officialmaksimen svækkes. Forvaltningen må alene fravige de almindelige principper for sagsoplysning og bevisbedømmelse, når der er direkte lovhjemmel hertil. Ved fravigelse forstås, at forvaltningen foretager en generaliseret bedømmelse, uden at forholde sig til indhentede oplysninger i det konkrete tilfælde. Der findes også eksempler i lovgivningen på, at formanden for et "kollegialt organ" kan

⁸⁴ (Rønsholdt, 2014) s. 380

⁸⁵ (Fenger, 2018) s. 488 f.

⁸⁶ (Fenger, 2018) s. 490

⁸⁷ (Fenger, 2018) s. 490

træffe afgørelse i helt presserende sager. Der er således indsat en direkte hjemmel i kommunestyrelseslovens § 31 til at en borgmester på vegne af kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse i sager, der ikke tåler opsættelse.

I forarbejderne til forvaltningsloven er det angivet, at forvaltningen skal påse, at borgerne opnår den retsstilling, som er forudsat i lovgivning, og at borgeren til alle tider opnår den bedst mulige retsstilling i det konkrete tilfælde, hvis der er flere mulige udfald.⁸⁸ Denne passage kan bidrage til forståelsen af omfanget af forvaltningens pligt til at foretage undersøgelser. Dette har især betydning i de tilfælde, hvor forvaltningen har mulighed for at inddrage andre retsregler eller fakta end det, som parten har anført til støtte for sin påstand.⁸⁹ Det kan dog konstateres, at forvaltningen, uanset hvad, er forpligtet til at varetage partens interesser, i det omfang det er muligt ud fra de gældende lovregler. Dette princip fremgår klart af ombudsmandens praksis.

I FOB 1994.56 var der tale om, at der i 1960 var ydet et statslån til opførelse af et forsamlingshus med ydelsesfritagelse på lånet. Lånet blev sikret med pant i ejendommen. I pantebrevet blev der taget forbehold for ophør af ydelsesfritagelsen. Bygge- og Boligstyrelsen traf i 1991 afgørelse om tilbagebetaling af statslånet. Ombudsmanden udtalte, at beslutningen om hvorvidt ophøret skulle gøres gældende var skønsmæssig. Ved udøvelsen af dette skøn, måtte de almindelige forvaltningsretlige principper for skønsudøvelse være gældende. Ombudsmanden fandt det i den forbindelse kritisabelt, at hensynet til partens økonomiske interesser ikke var blevet inddraget, da et sådant hensyn anses for at være et alment hensyn, som forvaltningen er nødt til at inddrage i sin vurdering ved skønsmæssige afgørelser, der er bebyrdende over for en part.

Ombudsmandens udtalelse er illustrerende for, at forvaltningen er forpligtet til at varetage en parts interesser i forbindelse med en afgørelse, når partens interesser hviler på almene hensyn.⁹⁰ For at kunne varetage en parts interesser er forvaltningen ikke sjældent nødsaget til at indhente oplysninger, som kan være til partens fordel. I det konkrete tilfælde var det således ikke alene kritisabelt, at der ikke var indhentet oplysninger om partens økonomiske forhold, men også at oplysningerne ikke var indgået i forbindelse med forvaltningens beslutningsgrundlag for afgørelsen. Forsømmelsen af disse to forhold udgjorde en så væsentlig sagsbehandlingsfejl, at Bygge- og Boligstyrelsen ifølge ombudsmanden burde have genoptaget sagen og truffet ny afgørelse, hvor der blev lagt vægt på partens økonomiske forhold.

⁸⁸ (FT 1985/86, tillæg A), sp. 80

⁸⁹ (Fenger, 2018) s. 485

⁹⁰ (Fenger, 2018) s. 490

4.2.2. Den øvre grænse

Som det er beskrevet ovenfor, er der grænser for, hvor langt forvaltningen skal gå i forbindelse med oplysningen af en sag. I den forbindelse er det også forvaltningens opgave at være opmærksom på, at der ikke spildes ressourcer på oplysning af en sag, når yderligere oplysning er overflødig.⁹¹ En unødvendig oplysning kan bestå i, at sagen allerede er tilstrækkeligt oplyst til at træffe den materielt korrekte afgørelse, men at der alligevel indhentes yderligere oplysninger.

Forvaltningen er derudover underlagt en række begrænsninger for databehandling, der følger af en række forskellige regelsæt. I henhold til databeskyttelsesforordningens art. 5, stk. 1, litra c, skal forvaltningens indhentning af personoplysninger være proportionel. Forvaltningen skal i medfør af denne bestemmelse have for øje, at behandlingen af personoplysninger altid er tilstrækkelig, relevant og begrænset til, hvad der under omstændighederne er nødvendigt til det formål, der forfølges. En lignende begrænsning følger tilsvarende af forvaltningslovens § 32, hvorefter forvaltningen alene må indhente fortrolige oplysninger om sagens parter, når disse er af betydning for udførelsen af den pågældendes arbejdsopgaver. Der er dog i praksis tale om, at forvaltningen i afgørelsessager har en betydelig margin for, hvilke oplysninger de må indsamle, behandle og videregive, da forvaltningen ellers ville være begrænset i forbindelse med sagsbehandling.⁹² Generelt kan det dog siges, at både hensynet til forvaltningens ressourceforbrug samt til partens privatliv har betydning for, hvor meget information der bør indhentes i forbindelse med en afgørelse.

I FOB 2005.215 ville en skatteyder stævne skattevæsenet på baggrund af et skattetillæg han var blevet pålagt. Skatteyderen ansøgte i den forbindelse fri proces hos statsamtet. I forbindelse med oplysningen af sagen, havde statsamtet anmodet skatteyderen om at indsende oplysninger om hans indkomstforhold. Statsamtet traf efterfølgende afgørelse om afslag på anmodningen om fri proces, med den begrundelse, at sagens genstand måtte anses som bagatelagtige henset til de mulige sagsomkostninger. Statsamtet anvendte dog ikke de indsendte indkomstoplysninger til sagens begrundelse. Ombudsmanden kritiserede ikke afgørelsens resultat eller begrundelse, men udtalte at det var beklageligt, at statsamtet havde indhentet oplysninger om skatteyderens indkomstforhold, da det selv uden disse oplysninger måtte have stået statsamtet klart, at der ikke var grundlag for at imødekomme ansøgningen.

Sagen er et illustrativt eksempel på, hvornår der ikke bør indhentes flere oplysninger til sagens afgørelse. I sagen var der allerede på baggrund af oplysningerne om sagens genstand grundlag for at give afslag på ansøgningen, da denne stod i misforhold til de mulige sagsomkostninger. Det var derfor uhensigtsmæssigt, at

⁹¹ (Fenger, 2018) s. 491

⁹² (Fenger, 2018) s. 492

statsamtet i den konkrete sag havde indhentet oplysninger om skatteyderens indkomstforhold.

Ombudsmanden henviste i denne forbindelse til, at sagsoplysningen ikke må udstrækkes så vidt som til at indhente oplysninger, der kendeligt ikke har betydning for sagens udfald. Sagen illustrerer også det forhold, at forvaltningen i nogle tilfælde kan begrunde deres afslag allerede fordi et af flere kumulative forhold ikke anses som opfyldt. I de tilfælde, hvor der kan gives afslag ud fra en *allerede fordi* begrundelse, må sagen ovenfor tages til udtryk for, at forvaltningen ikke er pligtig til at undersøge de øvrige forhold, og muligvis aktivt bør afholde sig fra at undersøge disse yderligere, da disse i så fald ikke vil have betydning for sagens afgørelse.

4.3. Opsummerende

På baggrund af ovenstående, kan det konstateres, at forvaltningen ikke må træffe afgørelse på et ufuldstændigt grundlag. Omvendt skal forvaltningen heller ikke spille ressourcer på at oplyse sagen mere, end det er nødvendigt, for at nå til den korrekte afgørelse. Dette forudsætter imidlertid, at alle relevante forhold er belyst. Hvis der i forbindelse med sagsbehandlingen forekommer tvivl om et faktisk forhold, kan det blive uforsvarligt at træffe afgørelse, uden forinden at have søgt forholdet afklaret nærmere.

Officialmaksimen kommer her til udtryk, da forvaltningen er nødt til at indhente yderligere oplysninger, førend der kan træffes en afgørelse. Det er vanskeligt at opstille præcise grænser for, hvornår et sådant forhold kræver nærmere undersøgelser. Det må i sidste ende bero på et forvaltningsretligt skøn.⁹³

Ovenstående udtalelse fra ombudsmanden i FOB 1999.140 er illustrerende i forhold til udøvelsen af dette skøn, hvor ombudsmanden dog fandt at skønnet ikke var blevet udøvet korrekt.

5. De skatteretlige krav

5.1. Skatteforvaltningslovens fristregler

I mange tilfælde vil krav fra skattemyndighederne mod skatte- og afgiftssubjekter være underlagt de såkaldte fristregler. Disse regler regulerer adgangen for skattemyndighederne til at foretage ændringer i den skat, som skulle være betalt i et foregående skatteår. Da disse regler har betydning for anvendelsen af forældelseslovens regler, vil disse blive gennemgået nedenfor.

Det fremgår af kildeskattelovens § 61, stk. 4, at et beløb som ikke overføres til det efterfølgende år, forfalder til betaling i 3 rater, d. 1. august, 1. september og 1. oktober i året efter indkomståret, med d. 20 i forfaldsmåned som sidste rettidig betalingsdag. Forældelsesfristen efter forældelseslovens § 2 begynder

⁹³ (Fenger, 2018) s. 490

således at løbe fra disse tidspunkter, altså d. 20 i den pågældende måned i året efter indkomståret, alt efter hvilken rate der er tale om.

Det fremgår af skatteforvaltningslovens § 26, stk. 1, at skatteforvaltningen som hovedregel skal sende varsel d. 1. maj i det fjerde år efter indkomstårets udløb, såfremt den vil foretage skatteansættelse af det pågældende indkomstår. Bestemmelsen sætter en ramme for skatteforvaltningens tidsmæssige bemyndigelse til at foretage skatteansættelse. Reglen har den betydning, at der som udgangspunkt ikke kan ske krav om restskat, såfremt dette varsles efter udløbet af den i bestemmelsen anførte frist. Som det fremgår ved en sammenligning mellem det ovenfor anførte begyndelsestidspunkt og den anførte fristregel, kommer forældelsesreglerne som udgangspunkt ikke i konflikt med skatteforvaltningens mulighed for at varsle forhøjelse eller foretagelse af skatteansættelsen.⁹⁴

Begrebet *skatteansættelse* anvendes om både opgørelse af grundlaget for skatteansættelsen og om beregning af den skat, som dette grundlag fører til. Begrebet omfatter også beregning af tillæg, gebyrer eller lignende som knytter sig til skatteberegningen. Begrebet omfatter på lignende måde fastsættelse af afgiftstilsvaret.⁹⁵

Situationen kan illustreres ved et eksempel. Et krav om restskat vedrørende 2020 forfalder til betaling i 3 rater d. 1. august, 1. september og 1. oktober i året 2021. Forældelsen på 3 år, jf. forældelseslovens § 2, indtræder således d. 1. august, 1. september og 1. oktober i året 2024. På dette tidspunkt er fristen for varsling af skatteansættelse allerede indtrådt d. 1. maj 2024, jf. skatteforvaltningslovens § 26, stk. 1.⁹⁶ Såfremt skattestyrelsen når at varsle skatteansættelsen inden for fristen, har det afbrydelsesvirkning som en foreløbig afbrydelse, jf. skatteforvaltningslovens § 34 a, stk. 1. Forældelsesfristen og dermed suspensionsreglen får således som udgangspunkt ingen betydning for skattestyrelsens mulighed for at indkræve restskat.⁹⁷

Skatteforvaltningen har dog i nogle tilfælde mulighed for at foretage skatteansættelse uden for den ordinære frist i skatteforvaltningslovens § 26, stk. 1. Det fremgår således af § 27, at skatteforvaltningen har mulighed for at foretage en skatteansættelse uden for de ordinære frister, såfremt en række betingelser er opfyldt. Som den første betingelse, skal der foreligge en af de situationer, som fremgår af skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1-6, eller § 32, stk. 1, nr. 2-3. Som den anden betingelse, må det krav som måtte opstå ved den ekstraordinære ansættelse ikke være forældet efter den absolutte frist i § 34 a, stk. 4, som kobler

⁹⁴ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 342 f.

⁹⁵ (Bolander, Madsen, Laursen, & Langhave, 2021) s. 77

⁹⁶ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 342

⁹⁷ (Eyben, B. v., 2021) s. 358

forældelseslovens absolutte frist på 10 år på skatte- og afgiftskrav. Som den tredje betingelse, skal ansættelsen varsles inden 6 måneder efter, at skatteforvaltningen er kommet til kundskab om det forhold, som bevirker at der foreligger et tilfælde som nævnt i den første betingelse, jf. § 27, stk. 2 og 32, stk. 2.⁹⁸

Af særlig interesse har denne tredje betingelse, da den i høj grad minder om den almindelige suspensionsregel i forældelsesloven. Dog er der for det første den forskel, at hvor den forældelsesretlige suspensionsregel i ordlyden også omfatter burde viden, omfatter den skatteretlige fristregel om varsel inden for 6 måneder kun skattemyndighedens faktiske viden. Ligeledes er det værd at bemærke, at hvor det normalt ville tænkes oplagt, at der indtrådte suspension i det tilfælde, hvor skattesubjektet har givet urigtige eller ufuldstændige oplysninger til skattemyndigheden, så vil ekstraordinær skatteansættelse i disse tilfælde være betinget af, at skattesubjektet forsætligt eller groft uagtsomt har bevirket skattemyndighedens uvidenhed, jf. skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 5. Efter den normale suspensionsregel ville man derimod efter ordlyden kun lægge vægt på skattemyndighedens forhold, og ikke på selve skyldnerens.⁹⁹

Selv i det tilfælde, hvor skattemyndighedens uvidenhed kan tilegnes skattesubjektet som forsætligt eller groft uagtsomt, bliver den almindelige suspensionsregel ikke relevant. Årsagen hertil er, at det fremgår af skatteforvaltningslovens § 34 a, stk. 4, at krav afledt af en ekstraordinær skatteansættelse forældes efter 10 år. Det fremgår direkte af lovforarbejderne, at det hermed er meningen, at kravene ikke er underlagt den almindelige 3 års forældelse med tilhørende suspensionsregel.¹⁰⁰

Som det fremgår af ovenstående, er der en række forskelle mellem skatteforvaltningens frist for varsel på 6 måneder efter de er kommet til kundskab om de relevante forhold, og den almindelige forældelsesretlige suspensionsregel. På trods heraf tyder især to tilfælde fra retspraksis på, at tidspunktet for ophøret af suspension efter forældelsesloven og tidspunktet for begyndelsen af varselsfristen er den samme.

I TfS 2009, 474 havde en række ransagninger på en skatteydere bopæl afsløret, at de indberettede regnskaber for en række pizzeriaer ikke havde været retvisende. I sagen udtalte landsretten, at skattemyndighederne først ved ransagningerne var kommet i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at kunne lave en korrekt skatteberegning, og at dette kunne tilregnes skatteyderen som forsætligt, hvorfor fristen var overholdt. Af samme grunde fandt landsretten, at forholdet ikke var forældet.

⁹⁸ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 590 ff.

⁹⁹ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 591

¹⁰⁰ (FT 2006-07, tillæg A) sp. 5682

Det forhold, at landsretten anførte de samme argumenter, til at begrunde både ansættelsesfristens overholdelse og at kravene ikke var forældet, må antages at være udtryk for, at der umiddelbart er tale om en meget sammenlignelig vurdering af tidspunkterne.

UfR 2006.1492 omhandlede erhvervelse af nogle aktier i et selskab fra Gibraltar. I dommen udtalte landsretten, at forældelsesfristen var suspenderet af de samme grunde, som førte til, at ansættelsesfristen var suspenderet, og at suspensionen varede i samme periode. Dommen er beskrevet i afsnit 5.3.

De ovenfor refererede domme tyder således på, at praksis vedrørende ansættelsesfristen med forsigtighed kan anvendes til illustration af kravene til myndighedernes agtpågivenhed efter den forældelsesretlige suspensionsregel. Skatteretlig praksis fra før ikrafttrædelse af den nye forældelseslov, kan desuden benyttes til afklaring af, hvorvidt myndighedernes undersøgelsespligt har betydning for den forældelsesretlige suspension. Årsagen hertil er, at skatteretlige krav før den moderne forældelseslov som udgangspunkt blev forældet efter 1908-loven og DL 5-14-4, hvorved også 1908-lovens § 3 om suspension fandt anvendelse.¹⁰¹ Som det fremgår ovenfor under afsnit 3 om suspension, er der ikke i den nye lovgivning tilsigtet nogen realitetsændring af suspensionsreglen, hvorfor praksis fortsat har betydning også for anvendelsen af den gældende forældelseslov. Også visse tilfælde af nutidig praksis vil kunne anvendes, da eksempelvis krav, som ikke udspringer af en skatteansættelse, vil være underlagt den almindelige forældelsesretlige suspensionsregel. Ligeledes er visse afgifter og beskatninger holdt uden for fristreglernes område, herunder gaveafgift og pensionsafkastbeskatning.¹⁰²

5.2. Officialmaksimens betydning for skattekrav

Som nævnt ovenfor beror skattemyndighedens forvaltningsvirksomhed som udgangspunkt på informationer, som skatteyderen indberetter til skattemyndighederne. Spørgsmålet er derefter, hvor vidtgående en selvstændig undersøgelse skattemyndigheden skal foretage af, om disse indberettede oplysninger faktisk er korrekte og fyldestgørende. Besvarelsen af dette spørgsmål må antages at have afgørende betydning for, hvorvidt skattemyndigheden vidste eller burde vide, at de havde et krav mod et skattesubjekt, og dermed i hvilket omfang skattemyndigheden har mulighed for at anvende suspensionsreglen.

Skattemyndighedens forvaltningsretlige udøvelse vil oftest opfylde den forvaltningsretlige definition på en afgørelse, jf. ovenfor. Især skatteansættelser vil have karakteristika af en afgørelse, da disse ensidigt fastslår,

¹⁰¹ (FT 2006-07, tillæg A) sp. 5681

¹⁰² (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 595

hvad der skal være gældende ret, og retter sig mod eksterne skattesubjekter.¹⁰³ Skattemyndigheden vil derfor i de fleste tilfælde være underlagt officialmaksimen, og skal derfor tilvejebringe et forsvarligt oplysningsgrundlag før den træffer afgørelse. Det vil dog i høj grad afhænge af en konkret vurdering, hvornår der er tilvejebragt et sådant forsvarligt oplysningsgrundlag, ligesom det kan diskuteres, hvor streng denne pligt er i relation til vurderingen af, hvorvidt betingelserne for suspension er opfyldt. Spørgsmålet vil blive forsøgt besvaret ud fra en gennemgang af retspraksis i de følgende afsnit.

5.3. Seneste tidspunkt for ophør af suspension

Som det fremgår af afsnit 3.4.1, vil suspension af forældelse som udgangspunkt ophøre på det tidspunkt, hvor fordringshaver besidder de nødvendige oplysninger til at være i kendskab om sit krav, også selvom fordringshaver ikke har indset dette.

I Tfs 2002.617 Ø havde en skatteyder modtaget en række maskerede udlodninger fra et anpartsselskab, som denne var hovedanpartshaver i. I sagen havde skattemyndighederne modtaget en foreløbig rapport fra de engelske myndigheder angående dispositionerne. Endnu senere modtog skattemyndighederne den endelige rapport fra de engelske myndigheder, som dog ikke vedrørte forhold af betydning for skatteansættelsen. Retten udtalte, at skattemyndighederne havde været i utilregnelig uvidenhed om skattekravene indtil den foreløbige rapport forelå. Da den endelige rapport ikke vedrørte forhold af betydning for ansættelsen, kunne suspensionen ikke udstrækkes til tidspunktet for dennes modtagelse. Kravet var derfor forældet.

I dommen var det således af afgørende betydning, at den senere endelige rapport ikke tilførte skattemyndighederne yderligere oplysninger, som havde relevans for den endelige skatteansættelse. Princippet kommer også til udtryk i Tfs 1989, 618.

I Tfs 1989, 618 havde skatteministeriet anlagt sag mod en tømrermester for betaling af restskat for indkomståret 1978. Sagen blev anlagt i 1985, hvorfor det blev relevant at tage stilling til forældelse af kravet. Retten udtalte, at tømrermesterens regnskab for indkomståret 1978 sammenholdt med tidligere regnskabsår indeholdt tilstrækkelige oplysninger til, at skattemyndighederne kunne have lavet en korrekt skatteansættelse. Retten udtalte desuden, at dette bestyrkedes af, at efterfølgende behandling af sagen ikke havde medført fremkomsten af nye væsentlige oplysninger om forholdet. Skattemyndighederne havde derfor ikke været i utilregnelig uvidenhed om kravet.

¹⁰³ (Den juridiske vejledning 2024-1) afsnit A.A.2.2

Dommene er illustrerende for det forhold, at suspension som udgangspunkt ophører på det tidspunkt, hvor myndighederne er i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at kunne lave en korrekt skatteansættelse. Hvis yderligere undersøgelser ikke fører til oplysninger, som har nogen betydning for forholdet, vil dette som udgangspunkt ikke føre til en forlængelse af suspension. Ligeledes vil der som hovedregel ikke være grundlag for at tildele myndighederne en periode til almindelig sagsbehandling, efter at de har modtaget oplysningerne. I litteraturen har det dog været anført, at der kan tildeles en rimelig ekspeditionstid.¹⁰⁴

I UfR 2006.1492 havde en skatteyder solgt aktier i et selskab i Gibraltar til et selskab D samt et andet selskab E. Selskabet D var ejet af skatteyderens mand, mens selskabet E var ejet af skatteyderen selv. Oplysningerne om disse handler fremgik ikke klart af selskabernes selvangivelser eller regnskaber. Skattemyndighederne havde i 1995 anmodet om en redegørelse for en post vedrørende "gæld til associeret selskab" i selskabet D's regnskaber, som blev besvaret af selskabet samme måned. Besvarelsen udelod dog vigtige detaljer vedrørende forholdene. Skattemyndighederne blev først i 1997 ved et møde med anklagemyndigheden bekendt med dispositionernes reelle indhold, da der var indledt en straffesag mod parterne. Det blev lagt til grund, at aktierne var solgt til en pris, der lå væsentligt under deres egentlige værdi. Det blev også lagt til grund, at de manglende indberetninger til skattemyndighederne måtte tilregnes parterne som groft uagtsomt, hvorfor der var mulighed for en ekstraordinær skatteansættelse. Landsretten udtalte, at skattemyndighederne måtte have en vis rimelig tid til at bearbejde og komplettere de ufuldstændige og misvisende oplysninger fra redegørelsen. Højesteret udtalte blot, at der ikke var indtrådt forældelse, da skattemyndighederne først i 1997 kom i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at kunne foretage en korrekt skatteberegning, hvilket ikke kunne bebrejdes skattemyndighederne.

I sagen tildelte landsretten skattemyndighederne en vis rimelig tid til at bearbejde og komplettere de oplysninger, som de havde modtaget i forbindelse med redegørelsen i 1995. Dette var dog ikke begrundet i en almindelig ret for myndighederne til at sagsbehandle, men var derimod begrundet i, at de modtagne oplysninger var ufuldstændige og misvisende. Højesteret udtalte sig ikke om forholdet, da myndighederne efter deres præmisser først ved mødet med anklagemyndigheden blev bekendt med dispositionernes reelle indhold.

5.3.1. Opsummerende om det seneste tidspunkt for ophør af suspension

Udgangspunktet må ud fra ovenstående være, at skattemyndighederne vel nok kan have en egentlig sagsbehandlingstid, hvor de blandt andet indhenter yderligere oplysninger, men at suspension senest ophører på det tidspunkt, hvor der foreligger et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag til, at der kan laves en korrekt skatteansættelse. Efterfølgende tid brugt på yderligere sagsbehandling og overvejelser medfører derimod

¹⁰⁴ (Gomard, 1993) s. 238

ikke en forlængelse af suspensionen.¹⁰⁵ Tværtimod synes det forhold, at yderligere oplysning af en sag, der ikke fører til nye væsentlige oplysninger, at være et indicium for, at skattemyndighederne allerede på et tidligere tidspunkt var bekendte med deres krav, hvorefter der ikke er grundlag for yderligere suspension. Officialmaksimen medfører således ikke, at skattemyndighedernes undersøgelse af sagen altid medfører suspension af forældelsen. Som det også fremgår ovenfor under afsnit 4.2.2., skal myndighederne ikke indhente flere oplysninger, end det er nødvendigt, for at foretage en korrekt afgørelse. På denne baggrund synes dette at stemme overens med officialmaksimen. Spørgsmålet er herefter, hvornår retten finder, at skattemyndighederne ikke har forsøgt at indhente yderligere oplysninger hurtigt nok.

5.4. Interne vejledninger og instrukser

I nogle tilfælde må det forhold, at der i forvaltningsmyndigheden er udstedt en intern vejledning eller instruks, have den betydning, at forvaltningsmyndigheden skal være særligt opmærksom på denne type af sager. Det må antages, at såfremt der for nyligt er fremkommet sådanne dokumenter, at domstolene i færre tilfælde vil statuere suspension af forældelsen med den begrundelse, at der ikke var grundlag for at undersøge sagens forhold nærmere. Et cirkulære om, hvordan et specifikt forhold bør behandles i skattemæssig henseende, må antages at burde henlede skattemyndighedens opmærksomhed på, hvorvidt de relevante sager er tilstrækkeligt oplyst til, at sagen kan afgøres i henhold til cirkulærets instruks.

I TFS 1988.641 V var forholdet det, at et lånearrangement hos et vekslerfirma kunne tilsidesættes som uden indhold i skattemæssig henseende. Skatteyderen anlagde i den forbindelse sag mod Skattestyrelsen med påstand om, at det deraf opståede skattekrav var forældet, da kravet vedrørte skatteåret i 1978. Skatteyderen havde i selvangivelsen givet objektive urigtige oplysninger vedrørende låneforholdet. Disse oplysninger gentog skatteyderen til nogle møder med skattevæsenet, som blev afholdt kort efter fremkomsten af et cirkulære vedrørende behandlingen af lånearrangementer, som det i sagen omhandlede. Landsretten fandt, at der under disse omstændigheder ikke var forhold som kunne give skattemyndighederne anledning til tvivl om oplysningernes rigtighed, hvorfor det ikke kunne bebrejdes dem, at de ikke på daværende tidspunkt foretog yderligere undersøgelser af lånearrangementet. Da skattemyndighederne senere begyndte undersøgelsen af nogle forskellige lånearrangementer, var daværende kurator i vekslerfirmaets konkursbo modvillig til at udlevere regnskaberne, hvilket heller ikke kunne lægges skattemyndighederne til last. Forældelsesfristen var på denne baggrund suspenderet indtil det tidspunkt, hvor skattemyndighederne faktisk fik adgang til regnskaberne.

¹⁰⁵ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 610

Landsretten synes at lægge vægt på det forhold, at skatteyderen ved mødet efter fremkomsten af det i sagen relevante cirkulære, blot havde gentaget de samme urigtige oplysninger som oprindeligt var indberettet. Der var således tale om, at skattemyndigheden havde forsøgt at oplyse sagen yderligere efter de oprindeligt indberettede oplysninger. Man kan dog stille spørgsmålstegn ved, hvorvidt skattemyndigheden ikke efter indhentelsen af disse nye oplysninger burde have kontrolleret deres rigtighed på en måde, som ikke var afhængigt af skatteyderens udsagn. I den konkrete sag fandt landsretten dog tilsyneladende, at der ikke var anledning hertil. Den efterfølgende bemærkning om, at det ikke kunne lægges skattemyndigheden til last, at kuratoren ikke ville udlevere oplysningerne, må dog antages at stemme fint overens med officialmaksimen, da dette jo ikke var udtryk for en manglende oplysningsindsats. Som en sidebemærkning til præjudikatværdien af denne sag, skal det bemærkes, at sagen blev anket af skatteyderen til Højesteret, hvor Skatteministeriet tog bekræftende til genmæle. Skatteministeriet begrundede ikke denne beslutning, hvilket medførte tvivl om, hvorvidt skattemyndighederne, hvis muligheden for suspension af forældelse fremover skulle bevares, måtte søge alle oplysninger verificeret. Denne tvivl kom især af, at Højesteret i en lignende sag havde nægtet suspension.¹⁰⁶

I TfS 1988, 581 havde en skatteyder fradraget renteudgifter vedrørende et lånearrangement hos et vekslerfirma til køb af statsgældsbeviser. Ligningsmyndighederne anså dog lånearrangementet for at være uden indhold i skattemæssig henseende, og rejste derfor krav om restskat på baggrund af en ændret skatteansættelse. Afgørelsen som lå til grund for den ændrede skatteansættelse, blev truffet i 1986, og vedrørte skatteårene 1978 og 1979. Skatteyderen nedlagde påstand om, at kravet var forældet. Landsretten udtalte, at ligningsmyndighederne havde haft anledning til at rejse skattekravet over for sagsøgeren straks, i stedet for at afvente en undersøgelse vedrørende vekslerfirmaet i sagen. Landsretten begrundede dette med, at et cirkulære fra 1979 vedrørende behandlingen af lånearrangementer, som det i sagen omhandlede, burde have givet ligningsmyndighederne anledning til at rejse kravet. En dissens på en dommer mente derimod ikke, at ligningsmyndighederne havde udvist forsømmelighed ved at afvente undersøgelsen.

I dommen synes landsretten at lægge afgørende vægt på, at der var udstedt et cirkulære om den type af lånearrangement, som sagen omhandlede. Hermed må det kunne udledes af dommen, at landsretten fandt, at dette cirkulære var et forhold, som burde have givet ligningsmyndighederne anledning til at foretage en kontrol af de indberettede oplysninger.

I dommen kom landsretten altså frem til det modsatte af, hvad Højesteret i TfS 1988.641 V havde fundet frem til i en meget sammenlignelig sag. Det fremgår ikke af domsresuméerne, men der forelå én væsentlig

¹⁰⁶ (Bengtson, 1989) s. 1 f.

forskel mellem sagerne. Som det fremgår af artiklen TfS 1989.343, havde skatteyderen i TfS 1988, 581 indsendt al information til Skattestyrelsen, inklusive et brev hvoraf det fremgik, at vekslerfirmaet var berettiget til at foretage terminsforretninger med statsgældsbeviserne.¹⁰⁷ Det forhold, at vekslerfirmaet havde ret til at disponere over de indkøbte statsgældsbeviser, var netop det forhold, som medførte, at lånearrangementerne blev anset som uden indhold i skattemæssig henseende.¹⁰⁸ I TfS 1988.641 V havde skatteyderen blot ved et møde gentaget de objektivt urigtige oplysninger vedrørende lånearrangementet. En væsentlig forskel mellem sagerne er således, at skattemyndighederne i TfS 1988, 581 overså oplysninger, som klart ville have indiceret, at lånearrangementet var uden indhold skattemæssigt, mens skattemyndighederne i TfS 1988.641 V ikke besad de oplysninger som indicerede dette.

Som anført ovenfor under afsnit 3.4.1 om suspensionsreglen, må det antages, at vurderingen ofte vil ende ud i, at der ikke statueres suspension, såfremt fordringshaveren har alle de nødvendige oplysninger tilgængelige, men blot endnu ikke har erfaret, at han har et krav. Det må antages, at dette argument ikke har den samme vægt, såfremt der er oplyst modstridende oplysninger af skyldner, og ukendskabet til kravet derfor er bibragt af skyldner. I TfS 1988, 581, hvor skatteyderen havde oplyst noget forkert i selvangivelsen, men hvor skattemyndigheden besad de oplysninger, som skulle til for at erkende dette, blev den svære afvejning, hvilken af parterne dette skulle komme til skade. På den ene side var skatteyderen, som havde oplyst noget forkert i første omgang, men som antageligt ikke havde forsæt hertil, da han ved anmodning indsendte alt materiale vedrørende lånet. På den anden side var skattemyndigheden, som var i ukendskab om sit krav på baggrund af skatteyderens oplysninger, men som samtidigt havde de nødvendige oplysninger der skulle til for at indse sit krav. Til fordel for, at det skulle komme skattemyndighederne til skade, var dog også, at skattemyndighederne i medfør af officialmaksimen er underlagt en pligt til at undersøge sagens omstændigheder tilstrækkeligt til, at der kan træffes en forsvarlig afgørelse. Da skattemyndighederne tilsyneladende ikke i et tilstrækkeligt omfang havde undersøgt de oplysninger, som de i forvejen var i besiddelse af, opdagede skattemyndighederne først deres krav efter forældelsesfristens udløb.

I TfS 1988.641 V havde skatteyderen også indberettet forkerte oplysninger. Til forskel fra TfS 1988, 581 havde skattemyndighederne, selv efter at have indhentet flere oplysninger, i form af et møde med skatteyderen, ikke de nødvendige oplysninger, som skulle til for at indse, at de havde et krav. Det var således svært at bebrejde skattemyndighederne, at de var i uvidenhed om deres krav. Skattemyndighederne havde netop bestræbt sig på at undersøge sagens omstændigheder nærmere ved at afholde et møde med skatteyderen.

¹⁰⁷ (Bengtzen, 1989) s. 1 f.

¹⁰⁸ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 599

Afvejningen blev således i TfS 1988.641 V, hvorvidt skattemyndighederne burde have undersøgt de oplysninger, som de allerede besad, modsat i TfS 1988, 581, hvor afvejningen afhang af, hvorvidt skattemyndighederne endnu engang burde have indhentet yderligere oplysninger til kontrol af både de indberettede og de derudover indhentede oplysninger. Det er væsentligt nemmere at konkludere, at skattemyndighederne ikke i TfS 1988.641 V levede op til officialmaksimen, end i TfS 1988, 581.

Særligt i tilfælde hvor en intern instruks direkte omhandler kontrol af indberettede oplysninger, må det antages at komme skattemyndighederne til skade, hvis ikke denne efterleves. En så konkret intern instruks må i høj grad antages at være en anledning for skattemyndighederne til, at foretage kontrol af oplysningerne. I U 1981.72/2H, hvor der eksisterede en sådan instruks, havde denne tilsyneladende væsentlig betydning for sagens udfald.

I U.1981.72/2H havde en landmand ved en fejl i sin landbrugsvirksomheds regnskab fradraget et beløb, som vedrørte en anden virksomhed, som landmanden drev som statsautoriseret ejendomsmægler. Den forkerte indberetning var sket i skatteåret som løb fra d. 1. august 1972 til d. 31. januar 1973. I 1978 udførte Toldvæsenet en revision af virksomhedens regnskaber og opdagede i denne forbindelse fejlen. Toldvæsenet gjorde gældende, at de ikke inden februar-marts 1978 havde undersøgt landbrugsvirksomhedens regnskaber, og at forældelsesfristen derfor måtte være suspenderet indtil dette tidspunkt. I fogedretten fik Toldvæsenet medhold, og retten bemærkede i den forbindelse, at Toldvæsenet ikke normalt reviderede momsregistreredes regnskaber, og at Toldvæsenet derfor kun opdagede fejlen på grund af en ekstraordinær revision. I landsretten fik landmanden dog medhold i sin forældelsespåstand, idet landsretten bemærkede, at Toldvæsenet efter instruks fra departementet tilstræbte hvert 5 år at revidere de momsregistrerede virksomheders regnskaber for de forudgående 5 år, men at der nogle gange forløb længere tid mellem disse eftersyn. Landsretten udtalte herefter, at Toldvæsenet længe havde haft mulighed for at konstatere de begåede fejl, og at det ikke kunne tillægges betydning, at Toldvæsenet af administrative grunde havde tilrettelagt dets sagsbehandling på en sådan måde, at man først i 1978 rent faktisk fik kendskab til de i sagen væsentlige forhold. I tredje instans gav Højesteret landmanden medhold med hensyn til forældelse og udtalte, at et krav i anledning af fejlagtig indberetning af moms normalt ville forudsætte en form for kontrol fra Toldvæsenets side, og at dette regnskabsmateriale ifølge loven kun skulle opbevares i 5 år. En dissens på to dommere ud af 5 udtalte derimod, at Toldvæsenet ikke havde grund til at formode, at der var fejl i indberetningen, og at der ikke var lovregler som fastsatte krav til kontrol fra Toldvæsenets side. Disse to dommere stemte derfor for, at forældelsen havde været suspenderet indtil den faktiske opdagelse af fejlen i 1978.

I første instans synes fogedretten at lægge vægt på, at Toldvæsenet ikke normalt reviderede momsregnskaber, og at det derfor var et tilfælde, at Toldvæsenet ved en ekstraordinær revision opdagede

fejlen. Dette må antages at skulle forstås således, at Toldvæsenet ikke burde have opdaget fejlen før den faktiske gennemgang, da der ikke var praksis for at kontrollere de indberettede oplysninger. Dette fremstår således som en mild vurdering af myndighedens undersøgelsespligt, da dette betyder, at myndigheden må kunne lægge de indberettede oplysninger til grund, uden at kontrollere rigtigheden heraf, såfremt dette i øvrigt er praksis i myndigheden.

I landsretten synes retten at have fået andre oplysninger end i første instans, da de her lægger vægt på, at Toldvæsenet havde instruks om at kontrollere de indberettede oplysninger hvert 5. år. Landsretten synes på denne baggrund at vurdere, at Toldvæsenet selv måtte bære risikoen for, at de først efter 5 år havde opdaget fejlen. Rettens udtalelse synes nærmest at indeholde en kritik af, at Toldvæsenet havde indrettet sin forvaltningsvirksomhed således, at fejl ville risikere at blive opdaget efter forældelsesfristens udløb, især når de ifølge en intern instruks skulle have handlet anderledes. Samtidigt må rettens vurdering betyde, at Toldvæsenet havde en egentlig pligt til, at kontrollere rigtigheden af de indberettede oplysninger, modsat hvad fogedretten kom frem til. Om dette beror på, at Landsretten nu vidste, at der var instruktion om at kontrollere oplysningerne, fremstår ikke som helt klart.

I Højesteret var der som anført uenighed blandt dommerne. Flertallet synes at være enig med landsretten, idet de bemærker, at et krav som det i sagen omhandlende må forudsætte en form for kontrol af de indberettede oplysninger, samt at oplysningerne kun ifølge loven skulle opbevares i 5 år. Flertallet stemte derefter for, at forældelsens begyndelsestidspunkt ikke var suspenderet indtil tidspunktet, hvor Toldvæsenet faktisk opdagede fejlen. Heri må antages at ligge det samme udtryk som ovenstående for, at Toldvæsenet måtte have haft en pligt til at undersøge de indberettede oplysningers rigtighed, og således burde have opdaget fejlen før dette faktisk skete, hvorfor forældelsen ikke var suspenderet. Det er formentligt også udtryk for, at Højesteret lagde vægt på, at Toldvæsenet ikke havde holdt sig inden for fristen på 5 år, og at man ikke nødvendigvis ville kunne regne med, at de regnskaber, som var ældre end 5 år, stadig kunne kontrolleres. På denne baggrund havde Toldvæsenet derfor særlig grund til at overholde instruksens.¹⁰⁹ Det ville umiddelbart også virke urimeligt, hvis det kom skatteyderen processuelt til skade, at han havde gemt sine regnskaber i længere tid, end han var forpligtet til ifølge lovgivningen.¹¹⁰ Det taler for denne forståelse af resultatet, at en helt generel pligt til at kontrollere indberettede oplysninger, ville få væsentlige ressourcemæssige konsekvenser.

Mindretallet synes derimod at lægge vægt på, at Toldstyrelsen ikke havde nogen grund til at formode, at der var fejl i oplysningerne. Heri må omvendt ligge, at Toldstyrelsen ifølge mindretallet ikke havde pligt til at

¹⁰⁹ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 598

¹¹⁰ (Einersen, 1999) s. 278

kontrollere oplysningerne, medmindre der forelå en konkret grund hertil. Mindretallet lægger i denne forbindelse også vægt på, at der ikke var fastsat regler, som pålagde toldvæsenet at foretage kontrol inden for visse frister, hvorfor de tilsyneladende ikke tillægger den interne instruks meget vægt. Hvis man lagde mindretallets argumentation til grund, ville officialmaksimen således kun finde anvendelse, såfremt der i loven var pålagt forvaltningen at kontrollere oplysningerne, eller såfremt der var anden årsag til at formode en tilstedeværelse af fejl i oplysningerne. Det er klart, at et lovkrav om, at oplysninger skal kontrolleres, ville medføre, at forældelsen ikke ville være suspenderet, såfremt dette krav ikke var overholdt.

Resultatet i denne sag kan umiddelbart forenes med resultatet i TfS 1988, 581, da flertallet også her synes at have lagt vægt på, at der eksisterede en intern instruks, som vejledte om forholdet. Ligesom i TfS 1988, 581, var der i denne dom en dissens, som stemte for det modsatte resultat, hvilket kan illustrere den svære afvejning, som domstolene står overfor i disse sager, hvor de skal vurdere, hvorvidt forvaltningen burde have undersøgt et forhold nærmere på baggrund af de foreliggende oplysninger.

5.4.1. Opsummerende om interne vejledninger eller instrukser

Det virker klart, at Højesterets resultat i U 1981.72/2H er fuldt ud korrekt, og er i overensstemmelse med ikke bare resultatet i TfS 1988, 581, men også TfS 1988.641 V. I både U 1981.72/2H og TfS 1988, 581 blev resultatet begrundet i, at der fandtes en intern instruks, som burde have henledt skattemyndighedernes opmærksomhed på, at der var tale om forhold, hvor oplysningerne nødvendigvis måtte kontrolleres for at sikre, at de foretagne fradrag var lovlige. Det må antages, at domstolene ofte vil tillægge en intern instruks fra en forvaltningsmyndighed afgørende vægt, da myndighederne ofte er højt specialiserede. Domstolene udviser på denne baggrund en tilbageholdenhed med at kritisere skønnet, der er foretaget af de relevante myndigheder.¹¹¹ Også TfS 1988.641 V kan forenes hermed på trods af, at resultatet blev det modsatte. I sagen havde myndigheden som anført ovenfor jo netop forsøgt at oplyse sagen, ved et møde med skatteyderen. Den interne instruks havde således henledt skattemyndighedens opmærksomhed på, at der skulle indhentes yderligere oplysninger om forholdet. Da myndigheden selv efter dette ikke besad de nødvendige oplysninger, der skulle til for at indse deres krav, er det klart, at forældelsen fortsat måtte være suspenderet.

Selvom ingen af sagerne begrunder resultatet ud fra officialmaksimen, er det ikke ensbetydende med, at resultatet ikke kan forenes med dette, eller forstås i lyset heraf. I henhold til officialmaksimen skal myndigheden som nævnt ovenfor undersøge en sag tilstrækkeligt til, at der på et forsvarligt grundlag kan træffes en afgørelse. Som også anført ovenfor i afsnit 4.1 om officialmaksimen, kan det til tider være

¹¹¹ (Bønsing, 2023) s. 488

undskyldeligt, at en myndighed ikke undersøger eksistensen af forholdsvist atypiske fakta. I de i dette afsnit omhandlende sager, hvor der fandtes interne instrukser vedrørende de relevante forhold, må det antages nærmest at have den omvendte virkning, altså, at det i meget begrænset omfang kan anses for undskyldeligt, at forholdene ikke er undersøgt fuldt ud. Ethvert forhold må antages at miste karakter af at være atypisk, når en intern instruks omtaler forholdet. Ligeledes omtalt ovenfor i afsnit 4.2.2 om officialmaksimen, er det forhold, at forvaltningen ikke må oplyse en sag mere, end det er nødvendigt. I TfS 1988.641 V kom det ikke skattemyndigheden til last, at de ikke havde kontrolleret de oplysninger, som skatteyderen oplyste på deres senere møde. Det er et vanskeligt skøn, hvornår forvaltningen ikke bør oplyse en sag yderligere. Resultatet i denne sag kan på denne baggrund også godt begrundes ud fra officialmaksimen. Hvorvidt man i et sådant tilfælde burde indhente flere oplysninger, må antages afhænge af en bevisvurdering af skatteyderens udsagn. I den konkrete sag må det antages, at dette skøn var foretaget forsvarligt.

5.5. Andre myndigheders oplysninger

Som det fremgår ovenfor i afsnit 4.1 om officialmaksimen, vil en forvaltningsmyndighed ikke sjældent være forpligtet til at indhente oplysninger hos en anden myndighed, ligesom en myndighed kan være forpligtet til at videregive oplysninger til den kompetente myndighed. En myndighed kan som følge heraf være forpligtet til at iværksætte undersøgelser om, hvorvidt der er anledning til at videregive oplysninger til en anden myndighed. Det følger desuden direkte af videresendelsespligten i forvaltningslovens § 7, stk. 2

På skatteområdet må spørgsmålet hovedsageligt have historisk betydning, da etableringen af enhedsforvaltningen SKAT har medført, at stort set hele skatte- og afgiftsområdet nu er samlet under én myndighed. Ældre praksis har dog stadig relevans for, hvad der skal til, for at skattemyndighedernes undersøgelsespligt får betydning for suspensionsreglen, samt for praksis vedrørende videregivelse og indhentelse af oplysninger på andre myndighedsområder.¹¹²

Før etableringen af enhedsforvaltningen på skatteområdet, havde spørgsmålet en relativ stor betydning, da lokale skatteforvaltninger modtog oplysninger i kraft af selvangivelser og regnskabsaflæggelser. Visse afgiftspligter var dog henlagt til andre myndigheder, hvorfor domstolene i flere tilfælde har taget stilling til, hvorvidt en lokal myndigheds viden får betydning for en anden myndigheds anvendelse af suspensionsreglen.

I TfS 1994, 622 var en skatteyder rejst til Ecuador omkring samme tid som hun begyndte at afdrage på en gæld til Skattevæsenet. Skatteyderen orienterede i denne forbindelse skattevæsenet om hendes

¹¹² (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 450

nye adresse i Ecuador. Endnu senere flyttede skatteyderen til Zimbabwe. Spørgsmålet var, om Skattevæsenets oplysninger, medførte at et krav rejst af Toldvæsenet ikke kunne anses for værende suspenderet, med den følge at det var forældet. Det var også et spørgsmål i sagen, om skatteforvaltningen burde have rettet henvendelse til Skatteministeriets departement, da denne besad oplysninger vedrørende skatteyderens moders adresse. Fogedretten udtalte, at det ikke påhvilede toldvæsenet at undersøge, hvorvidt andre offentlige myndigheder var i besiddelse af en skyldners adresse, når disse oplysninger ikke kunne indhentes i folkeregistret. Ligeledes udtalte fogedretten, at der forelå utilregnelig uvidenhed, på trods af at skatteforvaltningen ikke rettede forespørgsler til andre offentlige myndigheder. Landsretten stadfæstede kendelsen.

I sagen blev der ikke taget stilling til, hvorvidt skattevæsenet selv burde have undersøgt, om der var anledning til at videregive oplysningerne. Fogedretten udtalte sig dog ganske klart om, at det ikke i sagen påhvilede hverken Toldvæsenet eller Skatteforvaltningen at undersøge andre myndigheders oplysninger. Retten fandt det således tilstrækkeligt, at der blot var rettet henvendelse til folkeregistret for at forsøge at indhente oplysningerne.

I TfS 2002, 415 havde told- og skatteregionen rejst et krav mod en virksomhed, på baggrund af en efterregulering af moms for en periode over 5 år tidligere. Kravet var rejst efter, at et kontrolbesøg i virksomheden viste, at den skyldige moms ikke stemte overens med virksomhedens momsangivelser, som var indberettet til regionen. Der var dog indsendt retvisende momsefterangivelser til de kommunale skattemyndigheder. Skattemyndighederne anførte i den forbindelse, at dette ikke var ensbetydende med, at den var blevet bekendt med forholdet, idet det var told- og skatteregionen, som var den relevante myndighed i forhold til momsen. Dette var retten ikke enig i og udtalte, at told- og skatteregionen ikke kunne anses for at have været i en undskyldelig uvidenhed om sit krav. Retten udtalte også, at den i den forbindelse havde lagt vægt på, at virksomheden havde været momsregistreret for den omhandlede aktivitet og i den forbindelse løbende havde indsendt momsangivelser.

Rettens udtalelse om, at den blandt andet lagde vægt på, at virksomheden løbende havde indsendt momsangivelser, må umiddelbart forstås således, at de kommunale skattemyndigheders viden måtte komme told- og skatteregionen til skade. Hvorvidt dette må forstås således, at de fandt at der skulle ske en egentlig identifikation mellem de forskellige myndigheder, eller at told- og skatteregionen burde have undersøgt oplysningernes eksistens og efterfølgende indhentet dem hos de lokale myndigheder, fremstår ikke helt klart fra rettens udtalelse. Såfremt retten faktisk fandt, at der måtte ske en identifikation mellem myndighederne således, at de lokale myndigheders viden måtte komme told- og skatteregionen til skade, kan dette muligvis begrundes ud fra en egentlig pligt for de lokale myndigheder til at undersøge, hvorvidt en anden myndighed

havde brug for oplysningerne.¹¹³ I rettens præmisser blev desuden henvist til den ovenfor beskrevne U 1981.72/2H. Denne henvisning synes kun at give mening, såfremt retten fandt at der var anledning til at kontrollere oplysningerne på et tidligere tidspunkt.¹¹⁴ Årsagen hertil fremstår dog ikke helt klart.

I TfS 2003, 650 havde en skatteyder, ligesom i TfS 1994, 622, taget ophold i udlandet, og meddelte sin nye adresse i Malaysia til kommunen. Skatteyderen ændrede senere endnu engang adresse, uden at dette blev meddelt til kommunen. Skatteyderen meddelte dog dette til den danske ambassade i Malaysia. Efterfølgende tog skatteyderen kontakt til Told og Skat, med henblik på at få eftergivet noget gæld, og oplyste dem i den forbindelse om hendes nye adresse. Det blev desuden lagt til grund, at kommunen var blevet orienteret om, at skatteyderen havde en verserende sag hos Told og Skat. Landsretten lagde vægt på, at kommunens skatteforvaltning ikke havde forsøgt at fremskaffe oplysninger om skatteyderens opholdssted, udover en forgæves henvendelse til skatteyderens tidligere repræsentant. Derudover lagde landsretten vægt på, at Told og Skat havde oplysningerne om skatteyderens opholdssted, og at kommunens skatteforvaltning var klar over, at skatteyderen havde en sag kørende hos Told og Skat. Landsretten fandt det på dette grundlag ikke godtgjort, at kommunens uvidenhed om skatteyderens opholdssted havde været utilregnelig.

I sagen synes landsretten at lægge afgørende vægt på, at kommunens skatteforvaltning var blevet meddelt, at skatteyderen havde en verserende sag hos Told og Skat, men trods dette alligevel ikke efterspurgt oplysningerne om skatteyderens opholdssted hos dem. Det fremgår ikke af landsrettens begrundelse, men kommunens skatteforvaltning havde ifølge skatteyderens anbringender søgt skatteyderens adresse oplyst gennem folkeregistret, hvor skatteyderen dog var registreret som udrejst. I den ovenstående sag TfS 1994, 622, som omhandlede en skatteyder der var udrejst til Ecuador og efterfølgende Zimbabwe, synes retten derimod at have fundet det tilstrækkeligt, at Toldvæsenet havde søgt skatteyderens adresse opsøgt i folkeregistret. Den åbenlyse forskel på de to sager synes at være, at det ikke fremgår af TfS 1994, 622, at Toldvæsenet eller Skatteforvaltningen vidste, at de øvrige myndigheder havde verserende sager med skatteyderen. Det kan heraf udledes, at myndighederne ikke som udgangspunkt har pligt til at undersøge, hvorvidt øvrige myndigheder besidder de nødvendige oplysninger, medmindre noget konkret taler for, at de øvrige myndigheder faktisk sidder inde med sådanne oplysninger.

Ingen af de ovennævnte sager omtaler direkte det forhold, at den myndighed, som ligger inde med oplysninger, kan antages at have en forpligtelse til at videregive disse oplysninger af egen drift. I sagerne, som vedrører skatteyderens adresse, kan dette nemt forsvares, da en sådan information ikke umiddelbart giver anledning til at tro, at en anden myndighed, som ikke allerede besidder disse oplysninger, har brug for

¹¹³ (Høgsgbro, 2010) s. 464

¹¹⁴ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 450

dem. Det ville ikke give meget mening, hvis en myndighed, hver gang de fik oplysninger om en borgers adresse, skulle videresende disse oplysninger til samtlige myndigheder, der kan have haft noget med borgeren at gøre. I sager som TfS 2002, 415 vedrørende momsindberetninger, er det dog bemærkelsesværdigt, at kommunen ikke i rettens præmisser blev pålagt en egentlig pligt til at videresende sådanne oplysninger til den korrekte myndighed. Som nævnt ovenfor, kan dommens resultat dog indirekte forstås ud fra denne begrundelse.

I TfS 1997.726 havde en skatteyder i 1991 købt nogle aktier, hvilket retligt udløste aktieafgift. Dette blev ikke anmeldt til den relevante aktieafgiftsmyndighed. I samme anledning meldte skatteyderen en omlægning af sit regnskabsår til den kommunale skatteforvaltning, med henvisning til aktieerhvervelsen. Spørgsmålet var herefter, om dette medførte ophør af suspensionen for den relevante aktieafgiftsmyndighed, som først anlagde sag herom i slutningen af 1996. Retten udtalte, at skatteyderens anmodning til den kommunale skatteforvaltning ikke indeholdte oplysninger, der kunne give kommunen nogen mistanke om, at afgiften ikke var betalt, eller at anmeldelse herom ikke var indgivet. Da kommunen derfor ikke havde haft nogen anledning til at gøre aktieafgiftsmyndigheden bekendt med overdragelsen, medførte anmodningen ikke, at suspension af forældelsesfristen var ophørt.

I dommen tager byretten direkte stilling til, at oplysningerne ikke gav den kommunale skatteforvaltning anledning til at gøre aktieafgiftsmyndigheden bekendt med forholdet. Dette må forstås således, at en sådan pligt ellers kan eksistere, og kan have betydning for suspensionsreglen, men at der ikke i den konkrete sag var anledning hertil. Da kommunen var blevet gjort bekendt med en disposition, som var anmeldelsespligtig, må det heraf udledes, at der skal endnu mere til end blot et anmeldelsespligtigt forhold, for at myndigheden har pligt til at videresende oplysningerne af egen drift. Det må antages, at en mere konkret oplysning om, at dispositionen ikke er blevet anmeldt, eller at skatteyderen ikke har tænkt sig at anmelde dispositionen, eventuelt kan udløse en sådan pligt.¹¹⁵

Også i den ovenfor beskrevne dom UfR 2006.1492, var forholdet det, at en anden myndighed på et tidligere tidspunkt besad de oplysninger, som dannede grundlag for den korrekte skatteansættelse.

Anklagemyndigheden var i denne sag i besiddelse af oplysningerne, som også havde dannet grundlag for en straffesag mod skatteyderen. I rettens begrundelse blev der dog ikke lagt vægt på dette forhold, idet det blot blev konstateret, at skattemyndigheden først ved mødet med anklagemyndigheden blev bekendt med de for sagen relevante forhold. Det må på denne baggrund være forudsat i denne dom, at skattemyndighederne ikke havde pligt til at gøre sig bekendt med oplysningerne hos anklagemyndigheden på et tidligere tidspunkt, til

¹¹⁵ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 453

trods for, at de i længere tid havde undersøgt forholdene hos skatteyderen.¹¹⁶ Tilsvarende må det antages, at anklagemyndigheden ikke havde pligt til at videresende oplysningerne. Det skal dog bemærkes, at dette argument ikke blev fremført af skatteyderen som et anbringende for forældelse af forholdet.

5.5.1. Opsummerende om andre myndigheders oplysninger

Det kan på baggrund af praksis i dette afsnit udledes, at skattemyndighederne ikke som udgangspunkt har pligt til at søge oplysninger hos andre myndigheder. Der må antages at skulle være viden om en konkret mulighed for, at oplysningerne faktisk kan indhentes hos andre myndigheder, før en sådan pligt opstår. Såfremt der mangler oplysninger om en skatteydere adresse, vil en søgning i folkeregistret således som udgangspunkt være tilstrækkelig, medmindre der er viden om, at skatteyderen har en sag hos en anden myndighed. Det er sværere at udlede noget generelt om, hvorvidt en myndighed har pligt til at undersøge og videresende oplysninger, som kan være relevante for en anden myndighed. Resultatet i TfS 2002.415 kan umiddelbart begrundes ud fra en pligt for den kommunale skatteforvaltning til at videresende momsangivelserne. Dommens præmisser giver dog ikke direkte udtryk for dette, ligesom at henvisningen til U 1981.72/2H må være et indicium for, at resultatet skyldes en anden begrundelse. I TfS 1997.726 udtalte byretten direkte, at oplysningerne om det anmeldelsespligtige forhold ikke gav den kommunale skatteforvaltning anledning til at gøre aktieafgiftsmyndigheden bekendt med forholdet. Der må på denne baggrund skulle mere til, hvilket for eksempel må kunne være en konkret mistanke om, at skatteyderen ikke har tænkt sig at anmelde forholdet.

5.6. Tilfælde uden anledning til yderligere undersøgelser

Udover de tilfælde hvor retten finder, at der for myndighederne var anledning til undersøgelse af de skattepligtige forhold, kan også den praksis, hvor retten ikke finder, at der forelå anledning til yderligere undersøgelser, bidrage til at illustrere kravene til myndighedernes agtpågivenhed i forbindelse med suspension af forældelse.

I TfS 1990.191 havde en likvidator ikke i forbindelse med likvidationen af et anpartsselskab afregnet A-skat ved udbetalingen af feriegodtgørelse til selskabets ansatte. Skattemyndigheden anlagde i den anledning sag mod likvidatoren med påstand om erstatning for deres tab. Likvidatoren anførte, at kravet måtte være forældet, da boet havde indsendt lønlistes i 1978, hvorved skattemyndigheden burde være blevet opmærksom på, at der ikke var betalt skat heraf. Dette fik likvidatoren ikke medhold i, idet retten udtalte, at skattemyndigheden først i 1984 fik oplysninger, som var nødvendige for at kunne opføre kravet.

¹¹⁶ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 614

Retten begrundede ikke yderligere, hvorfor skattemyndigheden ikke ved modtagelse af lønlisterne burde have undersøgt, om der var betalt skat heraf. Det synes umiddelbart at være en lempelig vurdering af skattemyndighedens burde-viden, da det normalt må antages, at viden om et skattepligtigt forhold hos den relevante myndighed burde give anledning til undersøgelse af, hvorvidt der er betalt den pligtige skat heraf.

I TfS 1993, 92, havde en skatteyder indsendt en F 54-erklæring, hvilket fik den betydning, at skatteyderen ikke længere var fuldt skattepligtig i Danmark på baggrund af, at skatteyderen efter ændring af bopælsforhold nu var skattepligtig i Spanien. Det fandtes senere bevist, at skatteyderen havde haft ophold i Danmark i langt videre omfang end i Spanien. På baggrund heraf, og under inddragelse af nogle yderligere momenter, blev det lagt til grund, at skatteyderen havde været skattepligtig i Danmark i den omhandlede periode. Retten udtalte vedrørende forældelse, at indgivelsen af F 54-erklæringen til skattemyndigheden havde haft som relevant forudsætning, at skatteyderen havde opgivet sin bopæl i Danmark. Skattemyndighederne måtte derfor have kunnet gå ud fra, at dette var tilfældet, og at have været berettiget til uden tilbundsgående undersøgelser af forholdene at lægge til grund, at skatteyderen var undergivet indkomstbeskatning i Spanien efter de for derboende gældende regler.

Rettens udtalelse om, at skattemyndigheden uden tilbundsgående undersøgelser kunne lægge til grund, at skatteyderen opfyldte kravene til formularen, synes umiddelbart at være en lempelig vurdering af skattemyndighedens burde-viden. Dommen kan dog stemme overens med de tidligere beskrevne domme, hvis det lægges til grund, at der ikke var konkrete forhold, der gav anledning til kontrol af oplysningerne.

I TfS 2000.205 Ø havde en skatteyder ikke i sin selvangivelse oplyst, at han var hovedaktionær i et finsk selskab. Denne oplysning var imidlertid afgørende for, hvordan han skulle beskattes ved afståelsen af aktierne i dette selskab. Retten udtalte, at det ikke var bevist, at der var grundlag for skattemyndigheden til at antage, at disse oplysninger var ukorrekte, hvorfor skattemyndigheden havde været i utilregnelig uvidenhed om deres krav, indtil de blev oplyst herom af de finske skattemyndigheder.

Også i denne dom lagde retten vægt på, at der ikke var noget grundlag for skattemyndigheden til at tro, at de indberettede oplysninger var ukorrekte. Dommene må kunne tages som udtryk for, at skattemyndighederne ikke har en pligt til at kontrollere indberettede oplysninger, medmindre der er en konkret årsag hertil.

I TfS 1989, 419 var en udlodning forsøgt maskeret gennem et låneforhold uden reelt indhold til et Østrigsk selskab. Skattemyndighederne havde løbende modtaget oplysninger om forholdet, som dog ikke hver for sig var retvisende. Retten udtalte, at hverken regnskabet fra 1972 eller et senere

modtaget regnskab fra 1979 indeholdte oplysninger, som kunne give skattemyndighederne grund til at antage, at låneforholdet ikke var reelt. Heller ikke yderligere oplysninger fra Nationalbanken vedrørende låneforholdet, som svarede til oplysningerne i det oprindelige regnskab, gav anledning til, at skattemyndighederne burde have indset, at der bestod et krav. Yderligere havde en forespørgsel fra de østrigske myndigheder heller ikke givet anledning til at fremsætte et krav, men retten udtalte dog, at forespørgslen havde givet skattemyndighederne anledning til at iværksætte yderligere undersøgelser af hele perioden siden 1972. Suspensionen af forældelsesfristen var dog ikke ophørt i denne anledning.

Dommen synes ligeledes at stemme overens med ovenstående praksis, da skattemyndighederne også i denne sag tilsyneladende kunne lægge de indberettede oplysninger til grund i en meget lang periode. Det er dog bemærkelsesværdigt, at retten fastlægger et specifikt tidspunkt, hvorefter skattemyndighederne havde anledning til at undersøge hele forholdet nærmere, uden at dette medførte ophør af suspensionen. Det må kunne udledes heraf, at suspensionen ikke ophører på det tidspunkt, hvor skattemyndighederne har en mistanke om et krav, såfremt denne mistanke faktisk fører til reelle undersøgelser af forholdet.

Omvendt kan det antages, at såfremt skattemyndighederne ikke havde foretaget de relevante undersøgelser efter det tidspunkt, hvor retten fandt, at der var anledning hertil, så ville suspensionen være ophørt på dette tidspunkt. Dette må stemme overens med en almindelig culpavurdering, da det i denne forbindelse måtte tilregnes skattemyndighederne som uagtsomt, at de ikke foretog sådanne undersøgelser. Særligt under henvisning til, at skattemyndighederne er underlagt officialmaksimen, må en manglende undersøgelse i tilfælde, hvor der er anledning hertil, betragtes som uagtsomt.

5.6.1. Opsummerende om tilfælde uden anledning til yderligere undersøgelser

Det kan ud fra praksis i dette afsnit udledes, at skattemyndighederne som udgangspunkt kan lægge skatteyderens oplysninger til grund, medmindre der er en konkret grund til, at der er anledning for skattemyndighederne til at undersøge forholdet nærmere. Officialmaksimen får således umiddelbart ikke nogen betydning for suspension, medmindre domstolene vurderer, at skattemyndighederne burde have haft en mistanke om, at oplysningerne ikke var retvisende. På denne baggrund synes der, ud fra praksis i dette afsnit, ikke at være den store forskel på suspensionsreglens anvendelse for en almindelig fordringshaver og for skattemyndighederne. Det fremgår da også af afsnittet vedrørende suspensionsreglen generelt, at en almindelig fordringshaver normalt ikke vil affinde sig med at lade forholdet være ubelyst, såfremt han har en konkret mistanke om eksistensen af et krav. Således vil udfaldet sandsynligvis være det samme, uanset om der er tale om en almindelig fordringshaver eller skattemyndighederne. En tilstrækkelig konkret mistanke bør føre til yderligere undersøgelser af forholdet, hvis ikke man vil fortabe kravet på baggrund af forældelse. Der hvor forskellen mellem en almindelig fordringshaver og skattemyndighederne eventuelt viser sig er,

hvor konkret mistanken skal være, før det vil være uagtsomt ikke at foretage yderligere undersøgelser af forholdet.

5.7 Opsamling om skattekrav

På baggrund af ovenstående retspraksis kan det udledes, at officialmaksimen ikke fremgår direkte i rettens præmisser eller i parternes anbringender. Selvom officialmaksimen ikke er direkte nævnt, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med, at det ingen indvirkning har haft på udfaldet af sagerne.

Det kan således ikke ud fra ovenstående praksis udledes, at skattemyndighederne er underlagt en særligt streng bedømmelse, når det kommer til vurdering af burde-viden i forbindelse med suspensionsreglen, som det ellers har været hævdet i litteraturen.¹¹⁷ Kun enkelte afgørelser har statueret forældelse med den begrundelse, at skattemyndighederne på et tidligere tidspunkt burde have kontrolleret eller foretaget yderligere undersøgelser af kravet, navnlig U.1981.72/2H, TfS 1988, 581 og TfS 2003, 650. I de første to sager forelå der en intern instruks eller vejledning, som muligvis er årsagen til, at skattemyndighederne burde have været særligt opmærksomme på forholdene. Især U.1981.72/2H, hvor instruksen vedrørte en tilstræbelse af at kontrollere de indberettede oplysninger, kan det tiltrædes, at skattemyndighederne havde særlig anledning hertil. I dommen TfS 1988.581 omhandlede cirkulæret tilsidesættelsen af de typer af arrangementer, som skattesagen omhandlede, hvorfor også dette burde have givet skattemyndighederne anledning til at kontrollere oplysningerne.¹¹⁸ Den sidste afgørelse TfS 2003, 650 synes heller ikke at være specielt streng, da også en almindelig fordringshaver formentligt bør indhente oplysninger fra tredjemand, såfremt han ved, at denne besidder disse, og at oplysningerne er afgørende for at kunne gøre kravet gældende, jf. også den i afsnit 3.4.3 refererede afgørelse UfR 1915.501 GK.

Dommen i TfS 2002, 415 synes dog indirekte at være udtryk for en pligt for skattemyndighederne til at undersøge, hvorvidt oplysninger bør sendes videre til den korrekte myndighed, hvorfor der synes at være en vis strenghed heri. I den forbindelse har der i den juridiske litteratur været argumenteret for, at skattemyndighederne skal være vågne i denne henseende.¹¹⁹ I TfS 1997.726 var der dog ikke anledning hertil, hvorfor der formentligt skal noget særlig til for at udløse en sådan pligt. En sådan pligt må antages at kunne udløses af en konkret mistanke om, at forholdet ikke er blevet anmeldt eller ikke vil blive anmeldt efter reglerne.¹²⁰

¹¹⁷ (Hjerrild-Nielsen, 1990) s. 3 og (Høgsbro, 2010) s. 464

¹¹⁸ (Einersen, 1999) s. 280

¹¹⁹ (Høgsbro, 2010) s. 464

¹²⁰ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 453

I en række af afgørelserne hvor retten har statueret, at suspension af forældelse er ophørt, har faktum været, at skattemyndighederne allerede besad de oplysninger, der skulle til for at foretage en korrekt skatteansættelse og på denne baggrund indse, at de havde et krav. Dette er navnlig tilfældet i TfS 2002.617 Ø og TfS 1989, 618. Som det er anført ovenfor under afsnit 3.4.1, må suspension som regel antages at ophøre, også for en almindelig fordringshaver, når han besidder de nødvendige oplysninger, som skal til for at indse, at der består et krav. På denne baggrund synes dette heller ikke at være udtryk for, at officialmaksimen bevirker en strengere culpabedømmelse, når det kommer til vurderingen af myndighedernes agtpågivenhed.

De øvrige afgørelser er derimod et udtryk for, at skattemyndighederne som udgangspunkt kan lægge skatteyderens oplysninger til grund, uden yderligere kontrol, medmindre der konkret foreligger en anledning hertil, jf. især TfS 1989, 419, hvor retten direkte udtaler dette.¹²¹ Der foreligger klare pragmatiske, herunder samfundsøkonomiske hensyn, som taler for denne retstilstand. Skattemyndighederne er nødt til at prioritere sine ressourcer, og retstilstanden er således umiddelbart udtryk for, at dette ikke skal komme myndighederne til skade. Det er derudover i litteraturen anført, at en part sædvanligvis kan gå ud fra, at der handles i overensstemmelse med lovgivningen, hvilket også er et argument for, at skattemyndighederne kan lægge indberettede oplysninger til grund.¹²²

Såfremt skattemyndighederne ikke foretager kontrol eller yderligere undersøgelser, efter de har haft konkret anledning hertil, bør dette derimod komme skattemyndighederne til skade, hvilket også de førnævnte domme U.1981.72/2H, TfS 1988, 581 og TfS 2003, 650 kan anses at være et udtryk for. Hvis skattemyndighederne foretager de yderligere undersøgelser af forholdet, forlænges suspensionen umiddelbart indtil oplysningsgrundlaget er tilstrækkeligt til at kunne foretage en korrekt skatteansættelse, jf. UfR 2006.1492. Det må antages, at dette også er tilfældet for en almindelig fordringshaver, som formentlig også alene bør undersøge muligheden for at gøre et krav gældende, såfremt der er en tilstrækkeligt konkret anledning hertil.¹²³ Det er således svært at se, at officialmaksimen på denne baggrund får den store betydning for vurderingen af skattemyndighedernes agtpågivenhed, i forbindelse med suspension af forældelse.

¹²¹ (Hjerrild-Nielsen, 1990) s. 4

¹²² (Einersen, 1999) s. 303

¹²³ (Einersen, 1999) s. 284

6. De miljøretlige krav

6.1 Officialmaksimens betydning for miljøkrav

Miljøkrav er kendetegnet ved, at der ofte går ganske lang tid fra, at den skadevoldende handling er indtrådt, til at miljøskaden bliver opdaget. Det følger af miljøskadens natur, da den ofte opstår som følge af en længerevarende og langsommelig proces, hvor et forurenende stof stille og roligt siver ud i de omkringliggende omgivelser.¹²⁴ Som følge heraf, er der også ofte opstået betydelig skade, når miljøforurening opdages. Men heller ikke ved dette stadie, er man nødvendigvis blevet meget klogere på miljøskadens omfang og virkninger. Denne belysning er typisk også en fortløbende proces, hvor en række undersøgelser gradvist øger kendskabet til miljøskadens årsager, omfang og potentielle konsekvenser. I den forbindelse er det interessante, præcist hvornår i denne undersøgelsesproces, at de tilsynsførende myndigheder vidste, eller burde vide, at der foreligger en skade, som muliggør et offentligretligt påbud eller et erstatningskrav, da den betydeligt kortere 3-årige forældelsesfrist herved begynder at løbe. Som følge af, at myndighederne er underlagt officialmaksimen, er spørgsmålet i den forbindelse, hvorvidt myndighederne på denne baggrund er underlagt strengere krav til deres agtpågivenhed, i forbindelse med suspension af forældelse.

I henhold til miljøskadeerstatningslovens § 6, stk. 1, forældes krav efter loven efter de almindelige regler om forældelse, dog med den umiddelbare forskel, at der gælder en særlig 30-årig absolut forældelsesfrist. Fristen gælder uanset at kravet støttes på reglerne i miljøskadeerstatningsloven eller efter de almindelige erstatningsregler, jf. miljøskadeerstatningslovens § 6, stk. 2, da også forældelseslovens § 3, stk. 3, nr. 1. indeholder en 30-årig absolut forældelsesfrist, specifikt for erstatningskrav på baggrund af miljøforurening.

Den 30-årige forældelsesfrist for miljøkrav indførtes efter initiativ fra Justitsministeriets Forældelsesudvalg, der i forbindelse med betænkning nr. 1460/2005 fremførte en række synspunkter, der støttede eksistensberettigelsen for en forlænget frist. Det blev blandt andet fremført, at baggrunden for indførelsen af fristen var et ønske om at tilgodese hensynet til, ikke at ville afskære skadelidte fra at rejse krav mod forurenende virksomheder, der ikke var omfattet af de objektive regler i miljøskadeerstatningsloven i tilfælde, hvor skaden først viser sig efter en længere årrække. Dette synspunkt blev fremført under henvisning til praktiske årsager, men også af hensynet til at den skadelidte, der ikke kan rette krav efter særloven, har samme mulighed for at rette krav for skader, der først viser sig efter nogen tid.¹²⁵

¹²⁴ (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 74

¹²⁵ (Justitsministeriets Forældelsesudvalg, 2005) s. 133 f.

6.2. Offentligretligt ansvar

Hvis det konstateres, at der er tale om en skade, eller fare for en skade, har den tilsynsførende myndighed adgang til at afgive et påbud, som er en pligt for den skadevoldende part til at foretage undersøgelses-, afværgelses- og eller genoprettelsesforanstaltninger. Selve påbuddet har ikke karakter af at være en fordring, og adgangen til at afgive et påbud forældes således ikke efter de almindelige regler herom.¹²⁶ I henhold til jordforureningslovens § 41, stk. 4, fortabes adgangen til at gøre et sådant påbud gældende, hvis der er gået mere end 30 år efter ophøret af den produktionsmetode eller anvendelse af det anlæg, der forårsagede forureningen. En tilsvarende bestemmelse findes i miljøskadelovens § 3, hvorefter påbud ikke kan meddeles, hvis der er gået mere end 30 år siden, at den skadevoldende begivenhed fandt sted. I den forbindelse er det væsentligt at bemærke, at der som følge af fristens absolutte karakter er tale om, at myndighedens viden, eller burde viden, er uden betydning. Tidligere bortfald af påbudsadgangen er derfor som udgangspunkt udelukket, medmindre der er tale om, at den tilsynsførende myndighed har fortabt adgangen som følge af passivitet.¹²⁷

Hvis der er tale om, at der er meddelt et påbud, der ikke efterkommes efter en nærmere fastsat frist, kan den tilsynsførende myndighed udføre de påbudte foranstaltninger på påbudsmodtagerens regning. Det følger direkte af jordforureningslovens § 68, stk. 1, miljøskadelovens § 33, stk. 2 samt miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 4. I den forbindelse er det væsentligt at bemærke, at det refusionskrav der opstår, som følge af myndighedens lovligt afgivne påbud, får karakter af at være en fordring, der er underlagt forældelsesreglerne, og herved får suspensionsreglen betydning. Begyndelsestidspunktet for forældelse følger derfor den almindelige regel i FOL § 2, stk. 1, hvorefter forældelsen begynder at løbe fra udløbet af påbudsfristen. Som følge af at kravet ikke udspringer af et erstatningskrav, er tidspunktet for den skadevoldende begivenhed uden betydning i denne henseende.¹²⁸ Suspensionsreglen spiller imidlertid en begrænset rolle i forbindelse med myndighedernes refusionskrav. Det skyldes, at myndighederne i forbindelse med afgivelsen af et påbud sjældent vil være i tvivl om påbudsmodtagerens identitet.¹²⁹

6.3. Privatretligt ansvar

Det fremgår både af jordforureningslovens § 74, stk. 1 og miljøskadelovens § 49, at særreguleringen af det offentligretlige ansvar ikke begrænser adgangen for det offentlige til at kræve erstatning efter de almindelige erstatningsretlige regler. I visse tilfælde er der ikke grundlag for et miljøkrav efter de regler, der er beskrevet

¹²⁶ (Eyben, B. v, 2021) s. 70

¹²⁷ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 555

¹²⁸ (Eyben, B. v, 2021) s. 72

¹²⁹ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 557

ovenfor, men såfremt de almindelige betingelser for erstatning er til stede, kan der efter omstændighederne være grundlag for et erstatningskrav. I den forbindelse er det væsentligt at bemærke, at der fortsat kan være særregulering af ansvarsgrundlaget, som eksempelvis, at der i henhold til miljøskadeerstatningsloven § 3, stk. 1, er tale om et objektivt ansvar.¹³⁰

Der er intet til hinder for, at myndighederne spekulerer i, hvilket regelsæt der giver den bedste retsstilling. Hvis der således både er mulighed for at meddele påbud, og betingelserne for et erstatningskrav er til stede, kan myndighederne selv afgøre, hvilket regelsæt de ønsker at gå frem efter. Dette kan særligt være interessant, hvor forældelsesbetragtninger gør, at et krav kan være forældet efter det ene regelsæt, men ikke efter det andet.¹³¹ Det vil navnlig være tilfældet, der hvor ophør af en produktionsmetode, er sket på et senere tidspunkt end skadesbegivenhedens indtræden.

Det fremgår af forældelseslovens § 2, stk. 4, at begyndelsestidspunktet for forældelse er ved skadens indtræden. I forbindelse med miljøkrav fra myndighederne, består "*skaden*" i, at myndighederne bliver klar over, at det er nødvendigt at foretage afværgeforanstaltninger. Det får den betydning i praksis, at begyndelsestidspunktet for krav på baggrund af miljøforurening, bliver på det tidspunkt, hvor forureningens karakter giver grundlag for et myndighedsindgreb.¹³² Det er klart, at myndighederne ikke kan foretage et indgreb, når de befinder sig i uvidenhed om, at miljøforureningen har en sådan karakter. I den forbindelse får suspensionsreglen stor betydning, da indtræden af burde-viden hos myndighederne aktualiserer den betydeligt kortere relative forældelsesfrist. Det er på denne baggrund interessant, hvorvidt suspension af forældelse ophører på et tidligere tidspunkt end det tidspunkt, hvor myndighederne faktisk fik kendskab til at forureningens omfang gav anledning til at foretage indgreb, hvis der for eksempel var anledning til at undersøge forholdene nærmere. Spørgsmålet er således, hvilke krav der stilles til myndighedernes agtpågivenhed i forhold til miljøkrav, når det kommer til suspension af forældelse.

6.4. Retspraksis om miljøkrav

Som nævnt i afsnit 6.1 er miljøforurening ofte kendetegnet ved at være en fortløbende proces, hvor et giftstof gradvist siver ud i de omkringliggende omgivelser. Når miljøforureningen opdages, kan den have vokset til helt uforholdsmæssige proportioner, og det er også ofte forbundet med store erstatnings- eller refusionskrav. Det interessante i den forbindelse er, præcist hvornår myndighederne opnår et vidensniveau, der gør, at de skal reagere for ikke at fortabe sit krav som følge af forældelse, og hvilken betydning officialmaksimen har i

¹³⁰ (Justitsministeriets udvalg om erstatning for miljøskader) s. 38.

¹³¹ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019), s. 559

¹³² (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 561

den forbindelse. Det er dog vanskeligt at opstille rammerne for, præcist hvornår det tilstrækkelige vidensniveau er opnået. Dommen UfR 2010.261 H er illustrativ i denne forbindelse.

Sagen angik forurening af en industriejendom, hvor nogle giftige opløsningsmidler var anvendt frem til 1994. I forbindelse med kortlægning og registrering af forurenede ejendomme i Københavns Amt i 1999 blev det konstateret, at ejendommen var forurennet. I den forbindelse indledtes undersøgelser for at afdække forureningens omfang. I august 1999 foretog man undersøgelser, der vidnede om tydelig forurening af de øverste jordlag. I november 1999 foretog man boringer, der bekræftede, at grundvandet sandsynligvis var påvirket, men ikke i hvilket omfang. Endeligt foretog man i 2000 yderligere boringer, der bekræftede, at grundvandet var forurennet. Det afgørende i sagen var, om forældelsesfristen allerede begyndte at løbe fra august 1999, da kravet i så fald ville være forældet, eller om der først var tale om, at fristen begyndte at løbe fra november 1999, da kravet i så fald ikke ville være forældet. Højesteret fastslog i den forbindelse, ligesom landsretten, at amtet ved modtagelsen af rapporten fra august 1999 fik kendskab til ikke alene forureningen og behovet for yderligere undersøgelser, men også til at der bestod en nærliggende mulighed for, at det ville være nødvendigt at foretage afværgeforanstaltninger. Det var således allerede i august 1999, at amtet opnåede et tilstrækkeligt vidensniveau til, at kravet var forældet.

I dommen lagde Højesteret til grund, at suspension af forældelse indtrådte, da myndighederne blev klar over, at det var nødvendigt at foretage afværgeforanstaltninger. Selvom myndighederne, i perioden efter august 1999, løbende fik et dybere kendskab til forureningens karakter og omfang, blev det af retten lagt til grund, at det allerede var på det tidspunkt, hvor der bestod en nærliggende mulighed for, at det ville være nødvendigt at foretage afværgeforanstaltninger, at suspension af forældelse ophørte. Uanset, at dette ikke i præmisserne er begrundet ud fra officialmaksimen, stemmer dette godt overens med det grundlæggende princip om, at myndighederne har en pligt til at undersøge sådanne forhold nærmere, og undladelse heraf kommer myndighederne til skade. Højesteret udtalte da også direkte i dommen, at der på tidspunktet var behov for yderligere undersøgelser. Det kan desuden udledes af dommen, at myndighederne kan ligge inde med en vis viden om forureningen, uden at det har betydning for ophør af suspension, såfremt at denne viden ikke giver en tilstrækkelig konkret mistanke om, at der er grund til at foretage indgreb.

Myndighedernes manglende indsats vil på denne baggrund principielt kunne medføre, at suspension af forældelse ophører. Spørgsmålet er dog, hvor dybdegående en viden myndighederne kan have om forureningen, uden at dette medfører, at der skal foretages yderligere undersøgelser af forholdene. Dommen UfR 1989.692 H (Phønix) er illustrativ i denne henseende:

I sagen var der tale om en kommunes krav på dækning af udgifter i forbindelse med fjernelse af jord forurennet med fenol hidrørende fra en fabrik på ejendommen, hvor der tidligere havde været tale om

produktion af tjære frem til 1934. I 1952 blev der konstateret forekomster af fenol i en nærliggende vandværksboring, og kommunen anlagde sag om erstatning og fik medhold. Produktionen af tjære fortsatte imidlertid indtil midten af 1960'erne. Ejendommene blev efterfølgende solgt i 1974 og i forbindelse med nedrivning af bygningerne i 1975 konstateredes en del tjæreforurening. I forbindelse med en avisomtale 1977 om nedgravning af store mængder tjære tog kommunen initiativet til at foretage prøver, der viste stærk forurening. I 1979 traf kommunen beslutning om opgravning og deponering, hvorefter retssag om erstatning for de afholdte udgifter blev anlagt i 1982. Højesteret kom frem til, at kommunen ikke på et tidspunkt, der lå mere end 5 år før sagsanlægget, havde haft et sådant kendskab til grundlaget for kravet, at det var forældet. Den tjæreforurening, som blev konstateret i forbindelse med nedrivningen af bygningerne i 1975, var således ikke tilstrækkelig til, at suspensionen ophørte. Dette var til trods for, at man i forbindelse med erstatningssagen i 1952 var bekendt med, at fenol var til jorden tæt på grunden.

I sagen var der hverken tale om, at myndighedernes krav var forældet efter den relative eller den absolutte forældelsesfrist. Det må antages at være begrundet i, at den forurenende tjæreproduktion fortsatte helt indtil midten af 1960'erne. Ophørstidspunktet for produktionen udgjorde således begyndelsestidspunktet for den absolutte forældelsesfrist, hvorfor kravet ikke kunne anses for at være forældet efter denne regel i forbindelse med sagsanlægget i 1982.

Det var således nærmere et spørgsmål om, hvorvidt kravet kunne være forældet efter den kortere relative forældelsesfrist efter 1908-loven. I den forbindelse var det afgørende, hvornår myndighederne kunne siges at have haft en viden om den indtrådte forurening, som var tilstrækkelig til, at suspensionen af den relative forældelsesfrist ophørte. Højesteret udtaler ikke i sine præmisser, præcist hvornår myndighederne kom i besiddelse af et vidensniveau, som var tilstrækkeligt til at suspensionen ophørte, men alene, at myndighederne ikke på et tidligere tidspunkt end 5 år før sagsanlægget havde haft et sådant kendskab til kravet, at det var forældet efter den relative frist i 1908-loven. Dette fænomen er beskrevet i den juridiske litteratur som en form for negativ afgrænsning og går grundlæggende ud på, at Højesteret er tilbageholdende med at statuere præcist, hvornår burde-viden indtræder hos myndighederne.¹³³ Det kan således ikke på denne baggrund statueres, hvornår i det konkrete tilfælde, at der indtræder burde-viden hos myndighederne. Det må antages, at det i sagen er i forbindelse med den medieomtale, der i 1977 får myndighederne til at foretage jordprøver, der vidner om nødvendigheden af at foretage afværgeforanstaltninger.

Dommen er også illustrativ for, at myndighederne faktisk kan være i besiddelse af en relativt indgående viden om en miljøskade, uden at det bevirker ophør af suspension. I sagen var forholdet det, at de samme

¹³³ (Eyben B. v., Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave, 2019) s. 563

myndigheder på et tidligere tidspunkt i 1958 havde vundet en erstatningssag mod den samme skadevolder. Det fremgår af dommen, at myndighederne endda var vidende om, at der i forbindelse med den tidligere sag var fare for forurening af grundvandet. Myndighederne kan således siges at have haft et indgående kendskab til de miljømæssige forhold i sagen. Kendskabet var dog ikke af et sådant omfang, at retten fandt det tilstrækkeligt til at medføre ophør af suspensionen. Retten fandt tilsyneladende heller ikke, at dette gav myndighederne anledning til at undersøge forholdene nærmere. Dommen synes på denne baggrund at være udtryk for en lempelig vurdering af myndighedernes burde-viden i forbindelse med suspension af forældelse. Denne lempelige vurdering er i litteraturen blevet begrundet i, at det ofte er meget ressourcekrævende og bekosteligt at foretage sådanne yderligere undersøgelser af en forurening.¹³⁴ Selvom det således kan anses som mærkværdigt, at suspensionen ikke ophørte ud fra den begrundelse, at der burde være blevet foretaget yderligere undersøgelser, skal der tages hensyn til myndighedernes prioritering af sine ressourcer. Dette stemmer i øvrigt overens med myndighedernes forpligtelse i henhold til officialmaksimen, da myndighederne i det hele taget skal foretage en afvejning mellem ressourceforbrug og oplysningen af en sag.

I forbindelse med ældre afgørelser om miljøkrav, har der hersket uenighed i de forskellige instanser om, hvorvidt det i et vist omfang har skulle accepteres, at den dagældende absolutte frist i DL 5-14-4, tillige har skulle være subjekt for en suspensionsregel, i forbindelse med erstatningskrav uden for kontrakt. Det var tilfældet i dommen U 1992.575 H (Cheminova), hvor landsretten og Højesteret var uenige om dette spørgsmål.

Cheminova A/S havde fra 1945 til omkring 1954 en produktion af insekt - og plantegiftmidler, hvor fabriksarealet lå 300 meter fra et grundvandsindvindingsanlæg, der forsynede Københavns Kommune med drikkevand. I september 1977 udkom en avisartikel, hvor nogle håndværkere udtalte, at de under et byggeri i 1966 på grunden havde fundet nedgravede tønder med gift. Ballerup Kommune foranledigede i den forbindelse undersøgelser, der afslørede, at Cheminova i forbindelse med flytning fra grunden, enten i 1953 eller 1954, havde deponeret stærkt forurenende kemiaffald på grunden. I marts 1980 blev det konstateret, at grundvandet var forurenet. Vandindvindingen på det nærliggende anlæg blev indstillet, og der blev iværksat oppumpning af de primære grundvand for at hindre udbredelse til andre borer. Myndighederne anlagde herefter sag mod Cheminova med påstand om erstatning af samtlige udgifter i forbindelse med oprydningen efter forureningen. Landsretten kom frem til, at det under hensyn til omfanget af skaderne og letsindigheden fra ledelsen i Cheminova fandtes ubetænkeligt at fastslå, at erstatningskravene ikke var forældet efter DL 5-14-4. Højesteret kom imidlertid frem til det modsatte resultat. Med hensyn til suspension af forældelsen udtalte Højesteret, at der med udgangspunkt i, at der mellem parterne i 1982 var indgået en aftale om, at forældelsen efter 1908-loven skulle anses for afbrudt, at myndighederne ikke mere end 5 år før dette

¹³⁴ (Blok, 1992) s. 417

tidspunkt, burde have haft et sådant kendskab til grundlaget for de rejste krav, at disse var forældet efter forældelsesloven af 1908.

Vestre Landsret fandt ikke, at kravet var forældet, til trods for, at det på det pågældende tidspunkt var mere end 20 år siden, at den skadevoldende handling ophørte. Kravet skulle på denne baggrund principielt være forældet efter den absolutte frist i DL 5-14-4. Landsretten synes i sine præmisser at lægge afgørende vægt på, at det henset til skadernes omfang og ledelsen i Cheminovas letsindighed, fandtes ubetænkeligt at fastslå, at erstatningskravene ikke var forældet efter DL 5-14-4. Landsretten tiltrådte herved et omdiskuteret fænomen i den juridiske litteratur, hvorefter suspension af den absolutte frist i DL 5-14-4 ud fra en analogislutning også skulle være mulig i forbindelse med miljøkrav, når afgørende modstående hensyn taler herfor.¹³⁵

I henhold til forarbejderne til 1908-loven var det hensigten med DL 5-14-4, at reglen fortsat skulle udgøre en absolut frist, uden mulighed for suspension.¹³⁶ Det er dog anerkendt, at reglen efter omstændighederne vil kunne suspenderes, når afgørende modstående hensyn taler herfor. I UfR 1989.1108H var nogle arbejdere blevet alvorligt syge med asbestose i forbindelse med, at de havde arbejdet med fremstilling af eternit og i den forbindelse indåndet asbeststøv. I sagen var der tale om, at kravet mod skadevolderen som udgangspunkt ville være forældet efter D 5-14-4. I denne sag fandtes det at være et særligt modstående hensyn, at der var tale om alvorlig personskade. På denne baggrund muliggjordes suspension af den absolutte forældelsesfrist således, at forældelsen af kravet mod skadevolderen først begyndte at løbe fra tidspunktet, hvor skaden kunne konstateres.¹³⁷

Højesterets flertal ændrede imidlertid landsrettens afgørelse. Højesteret lagde i den forbindelse vægt på, at det af forarbejderne til 1908-loven var tiltænkt, at den absolutte frist, der allerede fulgte af DL 5-14-4, fortsat skulle eksistere sideløbende med den relative frist, der fulgte af 1908-lovens § 1. Det havde således aldrig været hensigten med 1908-lovens § 3, at suspension af den relative frist i lovens § 1, også skulle være gældende for den absolutte frist i DL 5-14-4. Højesteret lagde desuden i sine præmisser vægt på, at de hensyn der lå bag forældelsesreglerne, taler for at fastholde den lange forældelsesfrist på 20 år som en absolut frist, medmindre der foreligger afgørende modhensyn, således som det efter Højesterets opfattelse alene ville være tilfældet, når der er tale om erstatning for alvorlig personskade. Højesteret slog med sin afgørelse fast, at suspension af den absolutte frist, ikke gennem en analogislutning kunne overføres til også at gælde på miljøskadeområdet. Højesteret ændrede således Landsrettens afgørelse, og kravet var på denne

¹³⁵ (Blok, 1992) s. 417

¹³⁶ (RT 1907-08, tillæg A) sp. 3691/3692

¹³⁷ (Pedersen, 1990) s. 244

baggrund forældet efter DL 5-14-4, som følge af at det var mere end 20 år siden, at den skadevoldende handling var ophørt.

Det er anført i den juridiske litteratur at Højesteret, i forbindelse med sin afgørelse i Cheminova-sagen, befandt sig i et skisma mellem ønsket om at yde retfærdighed i den konkrete sag og ønsket om at opretholde den sikkerhed og klarhed, som er forældelsesreglernes formål.¹³⁸ I den forbindelse kom Højesteret frem til, at sidstnævnte vejede tungest. Dette til trods for, at Cheminova-sagen omhandler en af de mere markante miljøkatastrofer i dansk historie, forårsaget af en privat virksomhed. Det kan på baggrund af Cheminova-sagen lægges til grund, at en indfortolkning af en suspensionsregel i den absolutte frist er udelukket, medmindre der er tale om erstatning for personskade, hvor afgørende modstående hensyn gør sig gældende. Dette er også efterfølgende lagt til grund i betænkning nr. 1237/1992 om erstatning for miljøskader, hvor udvalget på baggrund af Cheminova-sagen anførte, at suspension af den absolutte frist næppe kan antages at forekomme i anledning af erstatningskrav i forbindelse med miljøforurening. Udvalget anførte til gengæld på baggrund af Eternit-sagen, at suspension af den absolutte frist ikke kan anses for udelukket, når der er tale om alvorlige personskader, der udvikler sig over en årrække.¹³⁹

Uanset at suspension af den 5-årige relative forældelsesfrist i 1908-loven ikke spiller en afgørende rolle i forbindelse med Cheminova-sagen, udtaler begge instanser sig om forholdet. Landsretten angiver, at suspension af den relative frist tidligst kunne anses for at være ophørt i 1980, hvor det blev konstateret, at grundvandet var forurenet. Landsretten synes i den forbindelse at udpege præcist, hvornår de mener, at myndighederne ikke længere kunne anses for at være uvidende om forureningen i en tilstrækkelig grad til, at suspension af forældelsesfristen fortsat kunne opretholdes. Højesteret kom ligeledes frem til, at kravet ikke kunne anses for forældet efter den relative forældelsesfrist. Deres begrundelse afviger dog fra landsrettens derved, at Højesteret alene angiver, at myndighederne ikke på et tidligere tidspunkt end 5 år før 1982, burde have haft et sådant kendskab til grundlaget for de rejste krav, at disse var forældet efter den relative frist i 1908-loven. Uanset at Højesteret ikke fastlægger et præcist tidspunkt for indtræden af burde-viden hos myndighederne, må det antages, at dette tidspunkt formentligt var i 1977, hvor en avisomtale vedrørende forureningen foranledigede at myndighederne foretog yderligere undersøgelser af forholdet. I denne forbindelse er det interessant, at et lignende forhold gjorde sig gældende i Phønix-sagen, da en avisomtale også her medførte, at myndighederne foretog yderligere undersøgelser af forureningen.

Højesterets præmisser om suspension af den relative forældelsesfrist i Cheminova-sagen er desuden sammenlignelige med dem, der blev gjort gældende om samme spørgsmål i Phønix-sagen. I begge sager

¹³⁸ (Blok, 1992) s. 420

¹³⁹ (Justitsministeriets udvalg om erstatning for miljøskader) s. 71

udtalte Højesteret, at der ikke i en periode på 5 år, før et nærmere angivet tidspunkt, havde været tale om, at myndighederne har haft et sådant kendskab til grundlaget for de rejste krav, at de var forældede. Den juridiske litteratur argumenterer for, at dette skal ses som et udtryk for, at vurderingen af, hvad myndighederne burde have vidst i forbindelse med miljøforurening, ikke bør være for streng.¹⁴⁰ Dette kan som anført ovenfor begrundes ud fra det forhold, at undersøgelser til afdækning af forureningens omfang, som regel er meget bekostelige.

Det kan endeligt udledes på baggrund af afgørelserne, at det i forbindelse med vurderingen af myndighedernes burde-viden, ikke er myndighedernes kendskab til selve forureningens eksistens, som er afgørende. I Cheminova-sagen var det tilfældet, da et møde i Overlandsvæsenkommissionen kunne have været anledning til, at myndighederne som minimum stillede spørgsmål om en eventuel forurening.¹⁴¹ I Phønix-sagen var dette ligeledes tilfældet, da myndighederne havde vundet en erstatningssag mod samme skadevolder i 1958. Det kan således lægges til grund, at et vist kendskab om forureningens eksistens ikke alene er tilstrækkeligt til, at suspension af forældelse ophører.

Det er derimod myndighedernes viden, eller burde-viden om nødvendigheden og omfanget af afværgeforanstaltninger, der er afgørende for vurderingen af agtpågivenheden.¹⁴² Det er tilfældet, hvor enten myndighederne selv, eller tredjepart foranlediger undersøgelser eller afdækker forhold, der medfører, at myndighederne ikke længere kan siges at være uvidende om nødvendigheden af afværgeforanstaltninger. Dette fremgår i øvrigt af den nyeste afgørelse UfR 2010.261 H, hvor retten direkte udtalte, at suspensionen ophørte, da der var nærliggende mulighed for, at det ville være nødvendigt at foretage afværgeforanstaltninger.

6.5. Opsamling om miljøkrav

På baggrund af ovenstående praksis vedrørende krav fra offentlige myndigheder i anledning af miljøforurening, kan der udledes følgende betragtninger, som kan være illustrerende for, om officialmaksimen har betydning for vurderingen af offentlige myndigheders agtpågivenhed i forbindelse med suspension af forældelse.

Indledningsvist kan udledes et princip om, at suspension af forældelsesfristen først ophører, når myndighederne bliver klar over, at der består en nærliggende mulighed for, at det er nødvendigt at foretage

¹⁴⁰ (Einersen, 1999) s. 293

¹⁴¹ (Blok, 1992) s. 417

¹⁴² (Einersen, 1999) s. 293

afværgeforanstaltninger. Dette er kommet til udtryk i UfR 2010.261 H, hvor suspension ophørte, da myndighederne i august 1999 blev vidende om, at grundvandet potentielt kunne være forurenet.

Phønix-sagen kan i denne forbindelse være illustrativ for, at kendskab til selve forureningen ikke i sig selv bevirker, at suspensionen ophører. Her var der tale om, at myndighederne i 1958 havde vundet en erstatningssag mod samme skadevolder i forhold til miljøforurening af den samme jord, samt at der var fare for forurening af grundvandet. Det er således ikke kendskabet til selve forureningen, der er afgørende, men kendskabet til nødvendigheden af afværgeforanstaltninger. Ligeledes var det tilfældet i Cheminova-sagen, hvor myndighederne formentligt på et tidligere tidspunkt havde anledning til at undersøge forholdene nærmere i forbindelse med et møde i Overlandsvæsenskommisionen. I begge sager udviste Højesteret desuden tilbageholdenhed med at fastlægge et præcist tidspunkt for ophør af suspensionen og brugte i stedet en negativ afgrænsning, hvori de udtalte, at myndighederne ikke inden 5 år før sagsanlæggelse havde haft fornødent kendskab til deres krav.

Vurderingen af myndighedernes burde-viden i forbindelse med suspension af forældelse synes således ikke at være præget i en strengere retning som følge af officialmaksimen. Ligeledes er officialmaksimen ikke nævnt i hverken rettens præmisser eller parternes anbringender. Dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at officialmaksimen ikke har haft nogen indvirkning på sagerne, men kan dog være et indicium for, at dens indflydelse på vurderingen af burde-viden er begrænset.

En af grundene til, at der ikke er tale om en streng vurdering, kan muligvis findes i det forhold, at domstolene generelt er tilbageholdende med at blande sig i det forvaltningsretlige skøn.¹⁴³ Derudover kan det begrundes i det forhold, at offentlige myndigheder i forbindelse med oplysningsindsatsen skal foretage en afvejning mellem omkostningerne til en sådan undersøgelse og nødvendigheden af de oplysninger, der indhentes.¹⁴⁴ Selvom officialmaksimen kan have indgået i vurderingens strenghed, findes således det modsatte hensyn til, at det er meget bekosteligt for det offentlige at foretage disse undersøgelser, at være udslagsgivende for, at man ikke nødvendigvis kan eller bør forvente, at de straks gør dette.¹⁴⁵

Det er med Cheminova-sagen fastslået, at det ikke på miljøskadeområdet er muligt at indfortolke suspension af den absolutte frist i forbindelse med krav opstået som led i miljøforurening. Det blev endeligt afvist med Højesterets afgørelse i Cheminova-sagen, hvor landsrettens afgørelse om, at der forelå afgørende modstående hensyn i den konkrete sag blev tilsidesat. Det fremgår da også efterfølgende af betænkning om

¹⁴³ (Bønsing, 2023) s. 488

¹⁴⁴ (Blok, 1992) s. 417

¹⁴⁵ (Einersen, 1999) s. 293

erstatningsansvar på miljøskadeområdet, at det næppe kan anses for at være en mulighed for andre områder end personskadeområdet.

7. Sammenstilling

Fælles for de to retsområder er, at officialmaksimens indvirkning på vurderingen af myndighedernes agtpågivenhed, i forbindelse med suspension af forældelse, er begrænset. På skatte- og afgiftsområdet kommer dette til udtryk ved, at suspension som udgangspunkt først ophører, når der foreligger tilstrækkelige oplysninger til at kunne foretage en korrekt skatteansættelse. Suspensionen ophører som udgangspunkt kun på et tidligere tidspunkt, hvis der foreligger en helt konkret anledning til, at sagen burde være blevet oplyst nærmere, og skattemyndighederne ikke undersøger forholdet nærmere. En sådan anledning kan for eksempel være, hvis en intern vejledning eller instruks omhandler behandlingen af det relevante skattemæssige forhold eller ligefrem kontrollen heraf. Hvis skattemyndighederne ved denne anledning faktisk foretager kontrol eller yderligere oplysning af sagen, vil suspensionen fortsætte indtil det tidspunkt, hvor der foreligger et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag til at kunne foretage en korrekt skatteansættelse. Hvis skattemyndighederne derimod ikke foretager kontrol eller oplyser sagen yderligere, vil suspensionen som udgangspunkt ophøre på det tidspunkt, hvor domstolene vurderer, at der forelå anledning hertil. Retspraksis tyder således på, at domstolene er tilbageholdende med at kritisere skattemyndighedernes prioritering af deres ressourcer, hvorfor det som udgangspunkt ikke kommer skattemyndighederne til skade, at de ikke kan kontrollere alle indberettede oplysninger indgående.

Man kunne i den forbindelse overveje, om det ville være mere nærliggende for myndighederne at foretage yderligere undersøgelser i forbindelse med skattekrav, end ved miljøkrav. Dette kunne begrundes i det forhold, at det typisk vil være forbundet med betydelige omkostninger at foretage undersøgelses-, oprydnings- og afværgeforanstaltninger. Tværtimod synes skattemyndighederne at kunne lægge skatteyderens oplysninger til grund, medmindre der foreligger en helt konkret grund til at foretage yderligere undersøgelser af forholdet, ligesom der kun er pligt til at efterspørge oplysningerne hos en anden myndighed, ved en konkret viden om, at de har en sag kørende med skatteyderen.

På baggrund af ovenstående gennemgang af retspraksis på miljøområdet kan det udledes, at officialmaksimens indflydelse på vurderingen af burde-viden i forbindelse med suspension af forældelse ligeledes er begrænset. Dermed er det ikke sagt, at officialmaksimen er uden betydning. Det afgørende for tidspunktet for indtræden af burde-viden er ikke alene ved kendskabet til selve forureningen. Det afgørende tidspunkt er, hvor myndighederne ikke længere kan anses for at være uvidende om, at det er nærliggende, at der skal foretages afværgeforanstaltninger. Domstolene har været forsigtige med at statuere, præcist hvornår det har været tilfældet, men generelt i den forbindelse må foretages en afvejning mellem nødvendigheden og

omfanget af afværgeforanstaltninger over for økonomiske hensyn, der generelt gør sig gældende i forbindelse med offentlige myndigheders forvaltningspraksis.

Det kan på denne baggrund udledes, at der, fælles for de to områder ikke umiddelbart er tale om, at officialmaksimen bevirker, at der foretages en strengere vurdering af myndighedernes agtpågivenhed i forbindelse med vurdering af burde-viden i anledning af ophør af suspension. Der er på begge områder tale om, at konkrete forhold kan bevirke, at myndighederne skal foretage nærmere undersøgelser for at undgå, at suspension af forældelse ophører. Grundlæggende adskiller dette sig ikke fra den almindelige fordringshaver, som normalt også vil skulle foretage undersøgelser, såfremt der er mistanke om eksistensen af et krav, hvis ikke han vil fortabe sit krav som følge af forældelse.¹⁴⁶

¹⁴⁶ (Einersen, 1999) s. 287

8. Konklusion

På baggrund af afhandlingens afsnit om forældelseslovgivningen og suspensionsreglen kan det konkluderes, at vurderingen af burde-viden i forbindelse med suspension af forældelse er sammenlignelig med en almindelig culpabedømmelse, hvor de adfærdsmønstre, som har fundet udtryk i retspraksis eller sædvane, kan have betydning. Officialmaksimen er udtryk for en almindelig retsgrundsætning, som kan have stor betydning for en forvaltningsafgørelses gyldighed, da afgørelser truffet på et ufuldstændigt grundlag efter en konkret væsentlighedsvurdering kan være ugyldige.¹⁴⁷ Officialmaksimen er således et udtryk for, at myndighederne har ansvaret for, at en sag oplyses tilstrækkeligt inden der træffes afgørelse. På denne baggrund, kunne man overveje, om officialmaksimen har betydning for vurderingen af burde-viden i forbindelse med suspension af offentlige krav, og derfor stregheden af kravene til offentlige myndigheders agtpågivenhed.

På baggrund af analysen af retspraksis vedrørende suspension af forældelse på skatte- og afgiftsområdet samt på miljøområdet, kan det konkluderes, at officialmaksimen spiller en begrænset rolle for stregheden af vurderingen af myndighedernes agtpågivenhed. Det er tilfældet, da officialmaksimen, ikke i den undersøgte retspraksis, fremgår af hverken rettens præmisser eller parternes anbringender. Det er da også udgangspunktet, at offentlige myndigheder kan lægge indberettede oplysninger til grund, ligesom at myndighederne ikke umiddelbart har pligt til at undersøge en forenings karakter, medmindre der er konkrete forhold, som giver anledning hertil. Sådanne forhold kan være, at der består en nærliggende mulighed for, at det bliver nødvendigt at foretage afværgeforanstaltninger, eller at der foreligger en intern instruks eller vejledning, som bør henlede myndighedernes opmærksomhed på forholdene.

Det kan ud fra afhandlingens resultater udledes, at bedømmelsen af burde-viden hos offentlige myndigheder ikke adskiller sig væsentligt fra den bedømmelse, der gør sig gældende for en ganske almindelig fordringshaver. Årsagen hertil er, at heller ikke en almindelig fordringshaver normalt vil lade sig affinde med at lade et forhold være ubelyst, såfremt han har en mistanke om, at han har et krav.¹⁴⁸ Suspension vil derfor også for en almindelig fordringshaver som udgangspunkt ophøre, hvis han ikke undersøger forholdene nærmere, og at det i øvrigt må lægges til grund, at der er anledning hertil. De forhold som kan give anledning til, at offentlige myndigheder bør undersøge forholdene nærmere, er heller ikke forhold, som nødvendigvis behøver at være særligt konkrete.

¹⁴⁷ (Bønsing, 2023) s. 372

¹⁴⁸ (Einersen, 1999) s. 287

Det forhold, at officialmaksimen ikke kommer til udtryk i rettens præmisser eller i form af en strengere vurdering af myndighedernes agtpågivenhed, skal ikke nødvendigvis tage som et udtryk for, at officialmaksimen er uden betydning for vurderingen. Der er ligesom ved en almindelig culpabedømmelse tale om, at mange forskellige momenter indgår i en sådan vurdering. Pragmatiske hensyn, især samfundsøkonomiske hensyn, samt hensyn til det offentliges effektivitet, kan have haft betydning for afgørelsernes udfald. På trods af dette, er det afhandlingens fund, at officialmaksimen ikke er noget, som domstolene lægger afgørende vægt på, når de skal vurdere, om det offentliges agtpågivenhed har været tilstrækkelig til, at forældelse fortsat er suspenderet. Officialmaksimen har således en begrænset betydning for vurdering af offentlige myndigheders agtpågivenhed i forbindelse med suspension af forældelse.

9. Litteraturliste

9.1. Artikler

- Bengtsen, A. (1989). TfS 1989, 343 - Retspraksis og suspension af forældelse. *Tidsskrift for skatter og afgifter*.
- Blok, P. (1992). U.1992B.412 - Højesterets dom af 13. maj 1991. Forældelse af krav på erstatning for miljøforurening. *Ugeskrift for Retsvæsen*.
- Hjerrild-Nielsen, P. E. (1990). SR.1990.0142 - Forældelsesreglerne i skattestyrelsesloven kontra de formueretlige forældelsesregler. *SR-SKAT*.
- Pedersen, H. W. (1990). U.1990B.241 - Højesterets dom af 27. oktober 1989. *Ugeskrift for Retsvæsen*.

9.2. Litteratur

- Andersen, M. B. (2002). *Ret & metode*. G.E.C. Gads Forlag.
- Bønsing, S. (2023). *Almindelig forvaltningsret, 5. udgave*. Djøf forlag.
- Bolander, J., Madsen, L., Laursen, A. N., & Langhave, I. (2021). *Lærebog om indkomstskat, 19. udgave*. Djøf Forlag.
- Christensen, J. P., Jensen, J. A., & Jensen, M. H. (2020). *Dansk Statsret, 3. udgave*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Einersen, E. (1999). *Forældelsesloven af 1908 med kommentarer, 1. udgave*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Evald, J., & Schaumburg-Müller, S. (2004). *Retsfilosofi, retsvidenskab & retskildelære*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Evald, J. (2016). *Juridisk teori, metode og videnskab, 1. udgave*. Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Eyben, B. V. (2019). *Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave*. Karnov group.
- Eyben, B. v. (2021). *Specielle forældelsesregler, 2. udgave*. Karnov Group.
- Eyben, B. V., & Isager, H. (2019). *Lærebog i erstatningsret, 9. udgave*. Djøf forlag.
- Eyben, B. V., Mortensen, P., & Sørensen, I. (2020). *Lærebog i obligationsret II, 4. udgave*. Karnov group.
- Fenger, N. (2018). *Forvaltningsret, 1. udgave*. Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Gomard, B. (1993). *Obligationsret 3. del, 1. udgave, 1. oplag*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Høgsbro, M. H. (2010). *Skatte- og afgiftsprocessen, 1. udgave*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Iversen, T. (2018). *Obligationsret 3. del, 3. udgave, 1. oplag*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Munk-Hansen, C. (2022). *Retsvidenskabsteori, 3. udgave*. Djøf forlag.
- Rønsholdt, S. (2014). *Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 4. udgave*. Karnov Group.
- Revsbech, K., Nørgaard, C. A., & Garde, J. (2014). *Forvaltningsret Sagsbehandling, 7. udgave*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Theilgaard, S. (1997). *Miljøansvar - Erstatning og Forsikring*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Thomsen, V. C. (1885). *Bidrag til læren om Fordringsrettighedens forældelse efter dansk og fremmed ret*. Thieles bogtrykkeri.
- Ussing, H. (1928). *Dansk Obligations ret - almindelige del*. Gads forlag.

9.3. Love og lovbekendtgørelser

- Danske Lov 5-14-4
- Lov 1908-12-22 nr. 274 om forældelse af visse fordringer
- Lov 1953-06-05 nr. 169 Danmarks Riges Grundlov
- Lovbekendtgørelse 2014-04-22 nr. 433 Forvaltningsloven
- Lovbekendtgørelse 2014-09-09 nr. 994 om erstatning for miljøskader
- Lovbekendtgørelse 2015-11-09 nr. 1238 om forældelse af fordringer
- Lovbekendtgørelse 2017-03-27 nr. 282 om forurennet jord
- Lovbekendtgørelse 2022-04-25 nr. 482 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader
- Lovbekendtgørelse 2022-06-03 nr. 835 Skatteforvaltningsloven
- Lovbekendtgørelse 2023-01-06 nr. 11 om afgift af dødsboer og gaver
- Lovbekendtgørelse 2023-11-20 nr. 1330 Kildeskatteloven
- Lovbekendtgørelse 2024-01-12 nr. 48 om miljøbeskyttelse
- Lovbekendtgørelse 2024-01-23 nr. 69 om kommunernes styrelse
- Lovbekendtgørelse 2024-03-08 nr. 289 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger

9.3.1. EU-forordninger

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 2016-04-27 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (2016/679)

9.4. Forarbejder

- RT 1894-95, tillæg A
- RT 1907-08, tillæg A.
- RT 1907-08, Folketingets forhandlinger
- FT 2006-07, tillæg A
- Justitsministeriets Forældelsesudvalg. (2005). *Betænkning nr. 1460 2005; Betænkning om revision af forældelseslovgivningen.*
- Justitsministeriets udvalg om erstatning for miljøskader. (1992). *Betænkning nr. 1237 1992; Betænkning om erstatning for miljøskader.*

9.5. Retspraksis

9.5.1. Ugeskrift for Retsvæsen

- UfR 1915.501 GK
- UfR 1965.126
- U 1981.72/2H
- UfR 1989.692 H
- UfR 1989.1064 H
- U 1992.575 H
- U 2000.2444H
- UfR 2006.1492
- UfR 2010.261 H
- U.2012.2463V
- U.2018.2383

9.5.2. Tidsskrift for Skatter og Afgifter

- TfS 1988, 581
- TfS 1988.641 V
- TfS 1989, 419
- TfS 1989, 618 V
- TfS 1990.191
- TfS 1993, 92
- TfS 1994, 622

- Tfs 1997.726
- Tfs 2002, 415
- Tfs 2000.205 Ø
- Tfs 2002.617 Ø
- Tfs 2003, 650
- Tfs 2009, 474
- Tfs 2014, 626

9.5.3. Forsikrings- og Erstatningsretlig Domssamling

- FED 2000.391 V
- FED 2003.331

9.5.4. Folketingets Ombudsmands udtalelser

- FOB 1994.56
- FOB 1999.140
- FOB 2005.215

9.6. Cirkulære

- Den juridiske vejledning 2024-1