



Konkursrådets udtalelse om værnetingsreglerne for gældssanering på baggrund EU-Domstolens dom af 11. juli 2019 i sag C-716/17, A

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
1.1. Konkursrådets kommissorium.....	3
1.2. Konkursrådets sammensætning.....	3
1.3. Konkursrådets arbejde	4
1.4. Resumé af Konkursrådets overvejelser og forslag.....	4
2. Gældende ret.....	4
2.1. Konkurslovens § 3, stk. 1	4
2.2. Konkurslovens § 3, stk. 2	6
2.2.1. Konkursloven	6
2.2.2. Retsplejeloven	6
2.3. Artikel 45 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde	9
2.3.1. EU-Domstolens dom af 11. juli 2019 i sagen C-716/17, A	9
3. Konkursrådets overvejelser	12
3.1. Centrum for skyldnerens hovedinteresser	13
3.1.1. Generelt	13

3.1.2. Ikke-erhvervsdrivende skyldnere	15
3.1.3. Erhvervsdrivende skyldnere	17
3.1.4. Sagsbehandling.....	19
3.2. Skifterettens vurdering af de økonomiske og sociale forhold for skyldnere, der ikke har bopæl i Danmark	20
4. Økonomiske konsekvenser af EU-Domstolens dom.....	22
5. Lovudkast med bemærkninger	23

1. Indledning

1.1. Konkursrådets kommissorium

Konkursrådet er ved brev af 1. oktober 2019 blevet anmodet om at vurdere de lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser af EU-Domstolens dom af 11. juli 2019 i sag C-716/17, A samt udarbejde et lovudkast, der bringer dansk ret i overensstemmelse med EU-retten. Konkursrådet er blevet anmodet om så vidt muligt at afslutte sine overvejelser om de lovgivningsmæssige konsekvenser af EU-Domstolens dom senest den 15. januar 2020.

I lyset af Konkursrådets kommissorium og Konkursrådets frist til at afslutte sine overvejelser vil Konkursrådet i det følgende alene vurdere de EU-retlige konsekvenser for konkurslovens regler om gældssaneringsværnet. Konkursrådet vil således ikke overveje hensigtsmæssigheden af at justere konkurslovens regler for konkurs- og rekonstruktionsværnet. Konkursrådet vil heller ikke overveje, om konkurslovens § 3, stk. 1, skal fortolkes i overensstemmelse med artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/848.

1.2. Konkursrådets sammensætning

Konkursrådet havde ved afgivelse af denne udtalelse følgende sammensætning:

- Professor, dr. jur. Ulrik Rammeskov Bang-Pedersen, Københavns Universitet (formand)
- Professor, Kim Sommer Jensen, Aarhus Universitet
- Advokat Kristian Dalsgaard, Advokatrådet
- Advokat Nete Weber, Danske Advokater
- Dommer Torben Kuld Hansen, Den Danske Dommerforening
- Retsassessor Bente Højmosé Thrane, Dommerfuldmægtigforeningen
- Statsautoriseret revisor Jens Baes, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer/Foreningen af Registrerede Revisorer
- Kontorchef Annemette Ottosen, Skatteministeriet
- Statsadvokat Morten Niels Jakobsen, Rigsadvokaten
- Kontorchef Cécile Nielsen, Erhvervsministeriet
- Kontorchef Henrik Hjort Elmquist, Justitsministeriet

Som sekretær for Konkursrådet har fungeret fuldmægtig Cecilie Armand.

1.3. Konkursrådets arbejde

Konkursrådet indledte arbejdet med kommissoriet i efteråret 2019, hvor kommissoriet blev behandlet på to heldagsmøder.

Konkursrådet afgiver hermed udtalelse om de lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser af EU-Domstolens dom af 11. juli 2019 i sag C-716/17, A.

Udtalelsen er afgivet enstemmigt.

1.4. Resumé af Konkursrådets overvejelser og forslag

I *pkt. 2* beskriver Konkursrådet gældende ret, herunder de gældende værnetingsregler i konkursloven, de relevante værnetingsregler i retsplejeloven og reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde.

Pkt. 3 indeholder Konkursrådets overvejelser, mens *pkt. 4* indeholder Konkursrådets vurdering af de økonomiske konsekvenser af EU-Domstolens dom af 11. juli 2019 i sag C-716/17, A.

Pkt. 5 indeholder Konkursrådets foreslåede lovudkast med bemærkninger.

2. Gældende ret

2.1. Konkurslovens § 3, stk. 1

Det følger af konkurslovens § 3, stk. 1, at en begæring om rekonstruktionsbehandling, konkurs eller gældssanering skal indgives til skifteretten på det sted, hvorfra skyldnerens ”erhvervsmæssige virksomhed udøves”.

Konkurslovens regler om gældssanering blev indsat ved lov nr. 187 af 9. maj 1984 og er gennemført på baggrund af betænkning nr. 957/1982 om gældssanering. Af betænkningen fremgår, at konkurslovens eksisterende regler om værneting også skal anvendes i sager om gældssanering, jf. betænkningens side 119.

I henhold til konkurslovens § 3, stk. 1, udøves skyldnerens erhvervsmæssige virksomhed fra det sted, hvor forretningsledelsen befinder sig, jf. betænkning nr. 606/1971 om konkurs og tvangsakkord, side 53, om de oprindelige regler om værneting i konkursloven. Det anføres videre i betænkningen, at

det er hovedkontoret og ikke fabrikken, der er afgørende. Endelig følger det af betænkningen, at såfremt virksomheden udøves fra et sted i udlandet, eller såfremt virksomheden ikke udøves fra noget bestemt sted, skal hjemtinget efter retsplejelovens regler følges.

Ifølge forarbejderne til den oprindelige værnetingsregel i konkursloven var baggrunden for at lade stedet for udøvelsen af skyldnerens erhvervsvirksomhed her i landet være afgørende, ud over internationale hensyn, at de fleste kreditorer er knyttet til denne og derfor typisk kender dennes adresse og har tilknytning til samme sted, mens de måske intet kendskab har til skyldnerens bopæl, jf. betænkning nr. 606/1971 om konkurs og tvangsakkord, side 53.

For at der kan være tale om en erhvervmæssig virksomhed, skal virksomheden være af en vis vedvarende, regelmæssig karakter samt have en vis størrelse, jf. Torben Kuld Hansen og Lars Lindencrone Petersen, Insolvensprocesret, 3. udgave, side 79.

Østre Landsret har i U 2017.150 Ø taget stilling til om udlejning af en fast ejendom i Danmark er nok til at etablere et erhvervsværneting i Danmark efter konkurslovens § 3, stk. 1. I sagen indgav en skyldner med bopæl i Slovakiet en ansøgning om gældssanering til Retten i Nykøbing Falster. Skyldneren anførte til støtte for ansøgningen, at han ejede fast ejendom i Danmark, som han udlejede, og at han derfor drev udlejningsvirksomhed i Danmark.

Østre Landsret fandt, at den omstændighed at skyldneren ejede og udlejede en ejendom i Danmark, ikke i sig selv indebar, at han kunne anses for at udøve erhvervmæssig virksomhed her i landet. Landsretten henviste til en tidligere kendelse fra Østre Landsret, gengivet i U 2015.1491 Ø, hvor en konkursbegæring tillige blev afvist, da skyldneren ikke fandtes at udøve erhvervmæssig virksomhed i Danmark efter konkurslovens § 3, stk. 1, på trods af, at han ejede og udlejede en lejlighed i København.

Da der ikke var andre oplysninger i sagen, som støttede, at skyldneren udøvede erhvervsvirksomhed i Danmark, var der ikke værneting i Danmark for behandlingen af skyldnerens begæring om gældssanering, som derfor med rette var afvist af byretten, jf. konkurslovens § 3, stk. 1 og 2.

Østre Landsret fandt derimod i U 2016.3611 Ø, at erhvervsværneting var etableret i et tilfælde, hvor skyldneren udlejede to sommerhuse i Danmark.

I sagen var skyldneren bosiddende i udlandet på tidspunktet for indleveringen af konkursbegæringen. Skyldneren boede i USA og havde fuldtidsarbejde der. Skyldneren ejede to sommerhuse i Danmark, der i det væsentligste blev brugt til udlejning, hvilket i 2014 indbragte skyldneren en nettoindtægt på ca. 140.000 kr. Skyldneren ejede endvidere samtlige anparter i et dansk selskab, hvor hans ægtefælle var direktør, og størstedelen af det krav, der udgjorde grundlaget for konkursbegæringen, vedrørte en kautionsforpligtelse, som han havde påtaget sig for selskabet. På denne baggrund fandt landsretten, at skyldneren udøvede erhvervsmæssig virksomhed i Danmark, jf. konkurslovens § 3, stk. 1. Det forhold, at skyldneren i USA, hvor han havde bopæl, var ansat som administrerende direktør i et amerikansk firma, kunne ikke føre til et andet resultat.

2.2. Konkurslovens § 3, stk. 2

2.2.1. Konkursloven

Det følger af konkurslovens § 3, stk. 2, at begæringen, i de tilfælde hvor skyldneren ikke udøver erhvervsmæssig virksomhed her i riget, indgives til skifteretten i den retskreds, hvor skyldneren har sit hjemting.

Reglen i konkurslovens § 3, stk. 2, finder anvendelse for ikke-erhvervsdrivende personer og for erhvervsdrivende personer, der alene udøver erhvervsvirksomhed uden for Danmark, jf. Ulrik Rammeskov Bang-Pedersen i *Hvornår har ikke-erhvervsdrivende skyldnere dansk konkursværnning?*, Ugeskrift for Retsvæsen 2002 B side 152.

Begæringen om gældssanering skal for disse persongrupper indgives til skifteretten i den retskreds, hvor skyldneren har sit hjemting.

Hvor skyldneren har hjemting efter konkurslovens § 3, stk. 2, skal afgøres efter reglerne i retsplejelovens § 235.

2.2.2. Retsplejeloven

Retsplejelovens § 235 om hjemting er både afgørende for, hvor i Danmark en sag kan behandles, og om en sag overhovedet kan behandles ved en dansk domstol, jf. Gomard og Kistrup, *Civilprocessen*, 7. udgave, 2013, side 112.

Det følger af retsplejelovens § 235, stk. 2, at hjemtinget er i den retskreds, hvor sagsøgte har bopæl. Af bestemmelsen følger videre, at har sagsøgte bopæl i flere retskredse, anses sagsøgte for at have hjemting i enhver af dem.

Af retsplejelovens § 235, stk. 3, følger dernæst, at hvis sagsøgte ingen bopæl har, er hjemtinget i den retskreds, hvor han opholder sig.

Af retsplejelovens § 235, stk. 4, følger endelig, at hvis sagsøgte hverken har bopæl eller kendt opholdssted, er hjemtinget i den retskreds, hvor han sidst har haft bopæl eller opholdssted.

Det følger af ovenstående, at hjemtinget for en person, der har bopæl i Danmark, er retten i den retskreds, hvor han har bopæl, jf. retsplejelovens § 235, stk. 2, jf. også Gomard og Kistrup, *Civilprocessen*, 7. udgave, 2013, side 119.

Ved bopæl forstås den pågældendes varige hjem for sig og sin eventuelle husstand, stedet hvor sagsøgtes ejendele i almindelighed befinder sig, og hvor han opholder sig, når sagsøgte ikke af særlige grunde midlertidig, f.eks. på grund af ferie-, studie- eller forretningsrejse, sygdom eller strafafsoning, opholder sig et andet sted, jf. Gomard og Kistrup, *Civilprocessen*, 7. udgave, 2013, side 116.

Såfremt skyldneren skifter bopæl efter, at der er indledt dansk insolvensbehandling, fratages den danske skifteret ikke sin kompetence, jf. Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen i *Hvornår har ikke-erhvervsdrivende skyldnere dansk konkursværetning?*, Ugeskrift for Retsvæsen 2002 B side 153, som kun omhandler konkursværetning, men omtaler konkurslovens § 3, stk. 2 generelt. Hvis skyldneren derimod etablerer ny bopæl i udlandet før indgivelsen af begæring om dansk insolvensbehandling kan der ikke indledes dansk insolvensbehandling, jf. konkurslovens § 3, stk. 2, jf. retsplejelovens § 235, stk. 2, medmindre skyldneren fortsat også har bopæl i Danmark, jf. Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen i *Hvornår har ikke-erhvervsdrivende skyldnere dansk konkursværetning?*, Ugeskrift for Retsvæsen 2002 B side 153.

En skyldner, der har opgivet sin bopæl i Danmark, men alene har en tilknytning til udlandet, der består i, at han har taget ophold dér uden at erhverve fast bopæl, har stærkest tilknytning til Danmark, og begæringen skal derfor indgives til den retskreds her i landet, hvor han havde bopæl, da han forlod landet, jf. Torben Kuld Hansen og Lars Lindencrone Petersen, *Insolvensprocesret*, 3. udgave, side 85, jf. U 1976.212 V.

I U 1976.212 V havde skyldneren flyttet adresse til Norge, hvor han havde lejet en mindre lejlighed. Skyldneren havde ikke bestemt sig for at tage bopæl i Norge, men havde på den anden side ingen planer om at flytte tilbage til Danmark, hvor skyldneren dog ejede en fast ejendom. Retten anså det ikke for godtgjort, at ny bopæl var stiftet.

Omvendt anfører Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen i *Hvornår har ikke-erhvervsdrivende skyldnere dansk konkursværnning?*, Ugeskrift for Retsvæsen 2002 B side 153, at det muligvis beror på en fejlslutning, at U 1976.212 V og en række andre afgørelser anvendes som eksempel på, hvornår ny bopæl ikke er etableret, og hvor der følgelig er dansk konkursværnning. Forfatteren vurderer, at retstilstanden i dag må være således, at en person, hvis sidst kendte (nu opgivne) bopæl var dansk, og som nu opholder sig et bestemt, kendt sted i udlandet, ikke længere har dansk hjemting.

Følgelig antager forfatteren, at domstolene i dag muligvis ville være kommet til et andet resultat i U 1976.212 V og henviser til U 1994.20/1 Ø, hvor dette synes at blive bekræftet, jf. i det hele *Hvornår har ikke-erhvervsdrivende skyldnere dansk konkursværnning?*, Ugeskrift for Retsvæsen 2002 B side 152.

I U 1994.20/1 Ø afviste retten en konkursbegæring mod en person, som havde taget fast ophold i England. Det fremgår dog ikke i gengivelsen i Ugeskrift for Retsvæsen, om skyldneren havde haft dansk bopæl, eller om skyldneren efter rettens opfattelse havde taget bopæl i England. Der kan også henvises til Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen, Lasse Højlund Christensen og Kim Sommer Jensen, *Konkurs*, 1. udgave, side 31, hvor det med henvisning til U 1994.20/1 Ø anføres, at en person, der ikke har nogen bopæl, og som har et kendt opholdssted i udlandet, ikke har dansk hjemting og dermed ikke kan tages under dansk konkursbehandling.

Hvis en skyldner derimod er uden fast bopæl og blot har opholdt sig et sted i udlandet og nu aktuelt opholder sig i Danmark, vil tilknytningen til Danmark være stærkest, og begæringen kan behandles her i landet, jf. Torben Kuld Hansen og Lars Lindencrone Petersen, *Insolvensprocesret*, 3. udgave, side 85-86.

2.3. Artikel 45 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde

Efter artikel 45, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), skal arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for Unionen.

Det følger af TEUF artikel 45, stk. 2, at arbejdskraftens frie bevægelighed forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

I TEUF artikel 45, stk. 3, oplystes en række konkrete rettigheder, som arbejdskraftens frie bevægeligheder indebærer, herunder retten til at søge faktisk tilbudte stillinger og til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed.

Efter TEUF artikel 45, stk. 4, gælder bestemmelserne i artikel 45 ikke for ansættelser i den offentlige administration.

EU-Domstolen har tidligere afsagt en dom om fortolkningen af TEUF artikel 45 i relation til en national retsforordning, som undergav bevilling om gældssanering et krav om bopæl i medlemsstaten. EU-Domstolens dom blev afsagt den 8. november 2012 i C-461/11, Radziejewski. Her fandt EU-Domstolen, at et svensk bopælskrav var i strid med TEUF artikel 45, bl.a. med henvisning til, at bopælskravet gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå målet med lovgivningen (udførelse af kontrol under gældssaneringen), jf. præmis 50, jf. præmis 48 og 49.

2.3.1. EU-Domstolens dom af 11. juli 2019 i sagen C-716/17, A

EU-Domstolen afsagde den 11. juli 2019 dom i sagen C-716/17, A på baggrund af en præjudiciel forelæggelse fra Østre Landsret i en dansk gældssaneringssag.

I sagen for Østre Landsret havde en person, der arbejdede i Danmark, men boede i Sverige, fået afvist sin ansøgning om gældssanering i Danmark, fordi han ikke havde bopæl i Danmark. EU-Domstolen fandt, at kravet om bopæl i Danmark udgør en uforholdsmæssig hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed. Kravet er derfor i strid med EU-retten.

I sagen for EU-Domstolen blev det – i overensstemmelse med hvad også Østre Landsret, den danske regering og Europa-Kommissionen havde anført

– konstateret, at bopælskravet i dansk ret udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som i princippet er forbudt i henhold til artikel 45 TEUF. Sagen drejede sig herefter om, hvorvidt lovgivningen alligevel kunne tillades.

EU-Domstolen fandt i sagen, at det er legitimt for en medlemsstat at ville kontrollere en skyldners økonomiske og personlige forhold, før skyldneren bevilges hel eller delvis gældssanering. For så vidt som midlet til at opnå dette formål består i fastsættelsen af et bopælskrav, der alene er knyttet til datoen for indgivelsen af ansøgningen om gældssanering, kan et sådant krav imidlertid ikke anses for at være egnet til at sikre gennemførelsen af dette mål, jf. præmis 21 og 23.

EU-Domstolen fandt endvidere, at en national lovgivning kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det tilsigtede mål, hvis den faktisk forfølger målet på en konsekvent og systematisk måde, men at det krav om bopæl, der gælder efter dansk lovgivning, ikke som sådan kan anses for at forfølge det nævnte mål på en konsekvent og systematisk måde, jf. præmis 24 og 29.

En sammenhængende tilgang vil indebære, at ansøgningen om gældssanering skal afslås i tilfælde af, at skyldneren flytter bopæl fra Danmark til en anden medlemsstat under sagens behandling, før den kompetente ret træffer endelig afgørelse om denne ansøgning, jf. præmis 25. Skyldnerens flytning af bopæl fra Danmark til en anden medlemsstat under gældssaneringssagen eller efterfølgende synes dog imidlertid ikke at have den umiddelbare virkning, at denne skyldner fratages retten til at få bevilget gældssanering, jf. præmis 26.

EU-Domstolen udtalte, at en person, der udøver erhvervmæssig virksomhed som omhandlet i dansk ret på dansk område, kan indgive ansøgning om gældssanering til skifteretten i den retskreds, hvor han udøver denne virksomhed, uden dog at opfylde bopælskravet, jf. præmis 28. Under disse omstændigheder fandt EU-Domstolen, at den danske lovgivning ikke forfølger det nævnte mål på en konsekvent og systematisk måde, jf. præmis 29. Konkursrådet bemærker hertil, at ansøgere om gældssanering i praksis sjældent udøver erhvervmæssig virksomhed i henhold til konkurslovens § 3, stk. 1.

EU-Domstolen fandt desuden, at det vil være en mindre restriktiv foranstaltning end det absolutte forbud, hvis gældssanering af en skyldner med bopæl i en anden medlemsstat, bliver betinget af, at skyldneren afgiver pålidelige

oplysninger om sine og sin families socioøkonomiske forhold samt om de sociale forhold, der er i bopælsstaten, jf. præmis 30.

EU-Domstolen bemærkede, at en dansk ret kan nægte at afsige kendelse om gældssanering, såfremt den finder, at skyldnerens socioøkonomiske forhold ikke længere kan fastlægges tilstrækkeligt præcist. Dette kan ske i tilfælde af denne skyldners flytning af bopæl fra Danmark til en anden medlemsstat. Med henvisning hertil fandt EU-Domstolen, at det ikke var nødvendigt at gøre det absolut umuligt – for en ansøger, som ikke på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om gældssanering har bopæl i Danmark – at indgive en sådan ansøgning, jf. præmis 31 og 32. Bopælskravet gik derfor ud over, hvad der var nødvendigt for at nå det legitime formål, jf. præmis 33.

EU-Domstolen fandt på den baggrund, at artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en værnetingsregel, som er fastsat i en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der undergiver bevilling af gældssanering et krav om, at skyldneren har bopæl eller opholdssted i denne medlemsstat, jf. præmis 35.

Generaladvokat M. Szpunars kom i overensstemmelse med EU-Domstolens dom i sit forslag til afgørelse frem til, at det bopælskrav, der er indført i dansk lovgivning, udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, jf. betragtning nr. 45 i generaladvokatens forslag til afgørelse af 27. marts 2019.

Det var samtidig generaladvokatens opfattelse, at bopælskravet i den danske lovgivning forfølger et legitimt formål, nemlig at ansøgningen om gældssanering kan behandles på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, som giver mulighed for at fastlægge skyldnerens og dennes nærtstående forhold og livsvilkår på det sted, hvor de er selvforsørgende, jf. betragtning nr. 59.

Det var dog generaladvokatens opfattelse, at bopælskravet i den danske lovgivning gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå dette mål, jf. betragtning nr. 71.

Som konklusion bemærkede generaladvokaten, at artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en lønmodtager, der ikke har bopæl på en medlemsstats område, ikke kan indgive ansøgning om gældssanering til retterne i denne medlemsstat, selv om der er tilstrækkelig tilknytning til nævnte

medlemsstat, der er sammenlignelig med den tilknytning, som følger af at have bopæl på dette område, jf. betragtning nr. 87.

Generaladvokaten bemærkede også, at internationale værnetingsregler i kraft af deres natur kræver tilknytningskriterier, hvorefter en medlemsstats myndigheder udpeges som kompetente til at påkende en kategori af sager, jf. betragtning nr. 37.

Generaladvokaten bemærkede i forlængelse af dette, at følges en tilgang, hvorefter indførelsen – i en værnetingsregel – af et tilknytningskriterium om bopælssted udgør en indirekte forskelsbehandling, kan dette føre til den antagelse, at alle værnetingsregler, der hviler på det forhold, at der foreligger en tilknytning mellem bopæl og opholdssted og den pågældende stat i kraft af deres natur er udtryk for forskelsbehandling i strid med EU-retten, jf. betragtning nr. 38. Efter generaladvokatens opfattelse synes et sådant resultat dog paradoksalt, for så vidt som kompetencefordelingen i dag er gennemført ved værnetingsregler, der anvender tilknytningskriterier, jf. betragtning nr. 39.

Østre Landsret afsagde den 12. december 2019 kendelse i den danske gælds-sanerings sag på baggrund af EU-Domstolens dom.

Landsretten fandt, at Sø- og Handelsrettens kendelse af 6. april 2017 skulle ophæves, og at sagen skulle hjemvises med henblik på realitetsbehandling af ansøgningen om gældssanering.

Landsretten tog ikke ved afgørelsen stilling til, i hvilke konkrete tilfælde EU-retten selvstændigt hjemler gældssaneringsværneting.

3. Konkursrådets overvejelser

Konkursrådet skal efter kommissoriet af 1. oktober 2019 overveje de lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser af EU-Domstolens dom af 11. juli 2019 i sag C-716/17, A.

EU-Domstolen fandt i sag C-716/17, A, at artikel 45 i TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en værnetingsregel, der undergiver bevilling af gældssanering et krav om, at skyldneren har bopæl eller opholdssted i Danmark, jf. dommens præmis 35.

3.1. Centrum for skyldnerens hovedinteresser

3.1.1. Generelt

Det er Konkursrådets vurdering, at EU-Domstolens dom medfører, at konkurslovens regler om værneting i sager om gældssanering skal ændres, således at personer uden bopæl eller opholdssted i Danmark også i visse tilfælde kan få indledt gældssaneringssag i Danmark.

EU-Domstolens dom skal imidlertid efter Konkursrådets opfattelse ikke fortolkes således, at de rettigheder, der er beskyttet ved EU-retten, er til hinder for enhver national værnetingsregel, der opstiller kriterier om tilknytning til den pågældende medlemsstat som betingelse for, at medlemsstatens dømmende myndigheder har kompetence til at påkende en sag. Kompetencefordelingen i flere EU-retsakter er gennemført ved værnetingsregler, der anvender tilknytningskriterier, jf. også generaladvokat M. Szpunars forslag til afgørelse i sagen, betragtning nr. 37 og 38.

De danske værnetingsregler for gældssanering kan således efter Konkursrådets opfattelse fortsat forfølge et formål om, at en sag skal behandles af den ret til hvis kreds, sagen har størst tilknytning, og hvor sagen derved bedst kan oplyses.

Konkursrådet finder det desuden hensigtsmæssigt, at lovens regler om gældssaneringsværneting fortsat hviler på det forhold, at der foreligger en tilknytning mellem skyldneren og den kompetente ret.

Det tilknytningskriterium, der skal sikre dette, skal efter Konkursrådets vurdering hvile på et synspunkt om, at geografisk nærhed mellem skyldneren og den kompetente ret, gør det muligt at sikre, at skyldnerens sociale og økonomiske forhold tages i betragtning ved vurderingen af, om betingelserne for gældssanering efter konkurslovens §§ 197 og 231 a er opfyldte.

Konkursrådet har overvejet, hvilke tilknytningskriterier værnetingsreglerne i gældssaneringssager fremover konkret skal kræve for at sikre, at en begæring om gældssanering fortsat behandles ved den mest kompetente ret, uden samtidig at udgøre en hindring for de rettigheder, der er sikret ved EU-retten, jf. EU-Domstolens dom i C-716/17, A.

Konkursrådet har overvejet, om værnetingsreglen i gældssaneringsager i stedet for at bero på retsplejelovens regler om hjemting, skal kræve, at centrum for skyldnerens hovedinteresser befinder sig i den retskreds, hvor skyldneren har indgivet begæring om gældssanering.

Begrebet ”centrum for hovedinteresser” anvendes også i forordning 2015/848 om insolvensbehandling. Forordningen indeholder harmoniserede regler vedrørende international kompetence i insolvenssager. I henhold til denne forordning har retterne i den medlemsstat, på hvis område centrum for skyldnerens hovedinteresser befinder sig, kompetence til at indlede insolvensbehandling. Det bemærkes, at forordning 2015/848 som følge af Danmarks forbehold på området for EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender ikke er bindende for Danmark. Det følger således af forordningens betragtning nr. 88, at forordningen ikke finder anvendelse i Danmark.

Et lignende begreb kendes også fra skatteretten. OECD's modeloverenskomst vedrørende indkomst og formue foreskriver, at fysiske personer med dobbeltdomicil skal anses for hjemmehørende i den stat, med hvilken vedkommende har de stærkeste personlige og økonomiske forbindelser (centrum for sine livsinteresser), jf. modeloverenskomstens artikel 4.

Det fremgår af den juridiske vejledning 2019-2, der angiver Skatteforvaltningens opfattelse af gældende praksis, under afsnit C.F.8.2.2.4.1.2., at der i forbindelse med vurderingen af personens centrum for livsinteresser lægges vægt på, hvor personen har sin familie (og øvrige sociale tilknytning), hvor personen har sin politiske og kulturelle tilknytning, hvor personen har sit forretningssted, hvorfra personen administrerer sine aktiviteter osv.

Det er Konkursrådets vurdering, at en værnetingsregel, der anvender centrum for hovedinteresser som tilknytningskriterium, fortsat sikrer, at det er den mest kompetente ret, der behandler sagen. Det er yderligere Konkursrådets vurdering, at et sådant tilknytningskriterium ikke strider mod de rettigheder, der er beskyttet ved EU-retten.

Efter Konkursrådets opfattelse skal gældssaneringsværneting for fysiske personer, fremover kunne etableres i den retskreds, hvor centrum for skyldnerens hovedinteresser er.

Skifteretten bør i sin vurdering af, hvor centrum for skyldnerens hovedinteresser er, lægge betydelig vægt på, hvor skyldneren har sin bopæl, eller hvor

skyldneren har sit hovedforretningssted, hvis skyldneren er selvstændigt erhvervsdrivende. Skifteretten bør også lægge vægt på, hvor skyldneren udfører arbejde i tjenesteforhold. Skifteretten bør endvidere lægge vægt på, hvor skyldneren har sin nærmeste familie og øvrige sociale tilknytning. Skifteretten bør endelig tage højde for, hvor skyldneren har sin kulturelle tilknytning. Deltagelse i foreningsliv og frivilligt arbejde samt faste feriedestinationer skal indgå som centrale momenter i skifterettens vurdering af, hvor skyldneren har sin kulturelle tilknytning.

Omstændighederne skal bedømmes ud fra en samlet helhed.

Konkursrådet bemærker, at en skyldner med udenlandsk bopæl sjældent vil have interesse i at få indledt en dansk gældssanerings sag, idet en dansk gældssaneringskendelse i almindelighed ikke anerkendes i udlandet og dermed ikke er til hinder for, at nogle af kreditorerne foretager inddrivelse i udlandet. Hertil kommer, at det må antages, at en skyldner med gæld i udlandet kun sjældent vil opfylde betingelsen om, at gældssanering skal føre til en varig forbedring af skyldnerens økonomiske forhold.

Der er ikke på nuværende tidspunkt nogen lande, som anerkender danske afgørelser om gældssanering, jf. Ulrik Rammeskov Bang-Pedersen i Tema-Nord 2010:598 og Torben Kuld Hansen og Lars Lindencrone Petersen, Gældssanering Status 2019, 4. udgave, 2019, side 33 f.

3.1.2. Ikke-erhvervsdrivende skyldnere

For ikke-selvstændigt erhvervsdrivende skyldnere vil der efter Konkursrådets opfattelse være en formodning for, at centrum for skyldnerens hovedinteresser befinder sig på det sted, hvor skyldneren har sin bopæl.

Dette harmonerer med udgangspunktet i forordningen 2015/848, hvorefter centrum for den fysiske persons, bortset fra selvstændigt erhvervsdrivende fysiske personers, hovedinteresser anses for at være det sted, hvor vedkommende har sit sædvanlige opholdssted, medmindre andet godtgøres. Begrebet sædvanligt opholdssted er ikke nærmere defineret i forordningen.

Konkursrådet vurderer, at begrebet ”sædvanligt opholdssted” i forordningens forstand og begrebet ”bopæl” i den danske lovgivnings forstand er stort set sammenfaldende. Dette beror på, at stedet hvor skyldneren sædvanligvis opholder sig, indgår som moment i vurderingen af, hvor skyldneren har bopæl i retsplejelovens forstand, jf. nærmere herom nedenfor. Hertil kommer, at det er de faktiske forhold, der efter retsplejeloven er afgørende for, hvor

en person har bopæl. Den adresse, der fremgår af folkeregisteret, er således ikke afgørende, jf. U 1967.182 V og Bernhard Gomard og Michael Kistrup, Civilprocessen, 7. udgave, 2013, side 117.

I relation til den foreslåede regel forstår Konkursrådet ved begrebet ”bopæl”, hvad der svarer til begrebet ”bopæl” i retsplejelovens forstand.

Begrebet ”bopæl” skal således forstås som den pågældendes varige hjem for sig selv og sin eventuelle husstand, stedet hvor hans ejendele i almindelighed befinder sig, og hvor han opholder sig, når ikke særlige grunde – f.eks. ferie, studie- eller forretningsrejser, sygdom eller strafafsoning – medfører midlertidigt ophold et andet sted, jf. Bernhard Gomard og Michael Kistrup, Civilprocessen 7. udgave, 2013, side 116.

Formodningen for at centrum for skyldnerens hovedinteresser befinder sig på det sted, hvor skyldneren har sin bopæl, kan konkret afkræftes.

Efter Konkursrådets opfattelse vil denne formodning i almindelighed alene kunne afkræftes, hvis skyldneren udfører arbejde som hovedbeskæftigelse i et andet land end bopælslandet. En arbejdsmæssig tilknytning vil dog ikke i sig selv være tilstrækkelig til at afkræfte formodningen.

Skyldnere, der arbejder i Danmark uden at have bopæl her, vil derfor skulle opfylde supplerende tilknytningskrav for at kunne få indledt en gældssanerings sag i Danmark. Et supplerende tilknytningskrav vil eksempelvis være opfyldt, hvis den pågældende deltager aktivt i dansk foreningsliv, hvis den pågældende regelmæssigt igennem en længere periode har holdt en væsentlig del af sine ferier i Danmark, eller hvis den pågældende ofte opholder sig i Danmark for at have samvær med herboende børn.

Det er Konkursrådets opfattelse, at der formentlig ikke vil kunne forekomme tilfælde, hvor en skyldner, der hverken udfører arbejde eller har bopæl i Danmark, har centrum for sine hovedinteresser i Danmark. På tilsvarende vis må skyldnere, der bor og arbejder i Danmark, formentlig altid anses for at have centrum for hovedinteresser i Danmark.

Efter gældende ret er skyldneren i forbindelse med en begæring om gældssanering forpligtet til at angive oplysninger om sin bopæl, jf. konkurslovens § 7, stk. 1, og sit erhverv, herunder oplysninger om hvorvidt skyldneren er lønmodtager, og i bekræftende fald, hvor skyldneren er ansat, jf. nærmere Torben Kuld Hansen og Lars Lindencrone Petersen, Gældssanering Status

2019, 4. udgave, 2019, side 35. Det vil allerede ud fra de oplysninger, der i dag skal angives i ansøgningsblanketten, være muligt for skifteretten at vurdere, om skyldneren arbejder og bor i Danmark og dermed umiddelbart må anses at have centrum for sine hovedinteresser i Danmark.

Endelig kan det ikke efter de foreslåede regler udelukkes, at der kan være tilfælde, hvor en skyldner med bopæl i Danmark, men som arbejder i udlandet, ud fra en samlet vurdering må anses for at have centrum for sine hovedinteresser uden for Danmark.

Såfremt skyldneren skifter bopæl, eller går igennem andre livsændringer, der medfører, at skyldneren ikke længere har centrum for hovedinteresser i Danmark, efter, at der er indledt dansk gældssanerings sag, medfører det ikke, at den danske skifteret ophører med at have kompetence til at behandle gældssanerings sagen.

3.1.3. Erhvervsdrivende skyldnere

Konkursrådet bemærker, at det kun yderst sjældent forekommer, at en selvstændigt erhvervsdrivende søger om gældssanering, da selvstændigt erhvervsdrivende typisk ikke opfylder de materielle betingelser for gældssanering. På trods heraf finder Konkursrådet, at der i relation til gældssaneringsvæneting bør gælde en særskilt formodningsregel for selvstændigt erhvervsdrivende. Baggrunden herfor er, at der i forordning 2015/848 er en sådan særskilt formodningsregel. Ved at have en tilsvarende regel i konkursloven sikres det, at der ikke opstår spørgsmål om, hvorvidt de danske vænetingsregler er i strid med de EU-retlige regler.

For selvstændigt erhvervsdrivende fysiske personer bør der være en formodning for, at centrum for hovedinteresserne er ved hovedforretningsstedet, medmindre andet godtgøres. Formodningen for at hovedforretningsstedet er centrum for selvstændigt erhvervsdrivende skyldneres hovedinteresser følger formodningsreglen i forordning 2015/848. Ifølge forordningen anses centrum for selvstændigt erhvervsdrivende fysiske personers hovedinteresser at være hovedforretningsstedet, medmindre andet godtgøres. Begrebet hovedforretningssted er ikke nærmere defineret i forordningen.

Efter Konkursrådets opfattelse skal det være hovedbeskæftigelsen, der er afgørende for sondringen mellem ikke-erhvervsdrivende og erhvervsdrivende fysiske personer. Dette indebærer, at en lønmodtager, der alene har biindtægter ved erhverv, eksempelvis som konsulent, ikke efter vænetings-

reglerne for gældssanering skal anses som erhvervsdrivende. Hertil kommer, at den erhvervsmæssige virksomhed i overensstemmelse med, hvad der gælder efter konkurslovens § 3, stk. 1, skal være af en vis vedvarende, regelmæssig karakter samt have en vis størrelse, jf. Torben Kuld Hansen og Lars Lindencrone Petersen, Insolvensprocesret, 3. udgave, side 79.

Hovedforretningsstedet for en selvstændigt erhvervsdrivende skyldner bør efter Konkursrådets opfattelse forstås i overensstemmelse med konkurslovens § 3, stk. 1. Det er således afgørende, hvorfra den erhvervsmæssige virksomhed anses for at blive udøvet i henhold til konkurslovens § 3, stk. 1.

Efter konkurslovens § 3, stk. 1, anses skyldnerens erhvervsmæssige virksomhed for at blive udøvet fra det sted, hvor forretningsledelsen befinder sig, jf. betænkning nr. 606/1971 om konkurs og tvangsakkord, side 53, jf. pkt. 2.1 I betænkningen anføres det videre, at såfremt en industrivirksomheds kontor befinder sig et sted, mens fabrikken ligger et andet, er kontoret afgørende.

Formodningen for, at den selvstændigt erhvervsdrivende skyldners hovedinteresser befinder sig på hovedforretningsstedet, kan ligeledes konkret afkræftes.

Hvis skyldnerens hovedforretningssted er i udlandet, vil formodningen efter Konkursrådets opfattelse alene kunne afkræftes, hvis skyldneren har sin bopæl her. Dansk bopæl er dog ikke i sig selv tilstrækkeligt til at afkræfte formodningen, dvs. at der er krav om yderligere tilknytning. En sådan yderligere tilknytning kan eksempelvis bestå i, at skyldneren administrerer nogle af sine erhvervsaktiviteter i Danmark. På tilsvarende vis vil formodningen i tilfælde, hvor skyldneren har hovedforretningssted i Danmark, alene kunne afkræftes, hvis skyldneren har bopæl i udlandet og i øvrigt har anden tilknytning til udlandet.

Driver skyldneren virksomhed, uden at denne udøves fra noget bestemt sted, vil der ikke gælde en formodning for en bestemt retskreds. I disse tilfælde må skifteretten ved en konkret vurdering afgøre, hvor den erhvervsdrivende skyldner har centrum for sine hovedinteresser.

Har den erhvervsdrivende skyldner flere forretningssteder, vil det være hovedforretningsstedet, der er afgørende i relation til formodningsreglen.

Såfremt skyldneren skifter hovedforretningssted, eller går igennem andre livsændringer, der medfører, at skyldneren ikke længere har centrum for hovedinteresser i Danmark, efter, at der er indledt dansk gældssanerings sag, medfører det ikke, at den danske skifteret ophører med at have kompetence til at behandle gældssanerings sagen.

3.1.4. Sagsbehandling

Efter konkurslovens § 202, stk. 1, kan justitsministeren fastsætte nærmere regler om, hvilke oplysninger, der skal ledsage en begæring om gældssanering, og bestemme, at der skal anvendes en særlig blanket, jf. nærmere Torben Kuld Hansen og Lars Lindencrone Petersen, Gældssanering Status 2019, 4. udgave, 2019, side 34. I overensstemmelse hermed indeholder gældssaneringsbekendtgørelsen en blanket, som begæringen om gældssanering skal indgives på, jf. § 1, stk. 1, i bekendtgørelse om gældssanering nr. 1363 af 19. december 2008 (herefter gældssaneringsbekendtgørelsen). Begæringen om gældssanering skal indeholde oplysninger om samtlige forhold, der fremgår af blanketten, og de dokumenter, der er nævnt i blanketten, skal vedlægges, jf. gældssaneringsbekendtgørelsens § 1, stk. 2 og 3.

Det er Konkursrådets vurdering, at gældssaneringsbekendtgørelsens blanket bør tilpasses de foreslåede ændringer, således at skyldnere, der ikke har bopæl eller hovedforretningssted i Danmark, og skyldnere, der kun har hovedforretningssted i Danmark, i blanketten vil skulle angive yderligere oplysninger.

Skifteretten bør, hvor de oplyste forhold i blanketten giver anledning hertil, på eget initiativ omhyggeligt vurdere, om centrum for skyldnerens hovedinteresser reelt befinder sig i den kreds, hvor skyldneren har indgivet begæring om gældssanering.

Hvis de i blanketten indeholdte oplysninger efterlader tvivl om skifterettens kompetence, bør skifteretten kræve, at skyldneren indgiver yderligere dokumentation til støtte for, at skyldnerens hovedinteresser er i den pågældende retskreds. Dette vil efter Konkursrådets vurdering kunne ske med hjemmel i konkurslovens §§ 8 og 204, stk. 1 og 3.

Det følger af konkurslovens § 8, at skifteretten kan meddele den, som indgiver begæring om bl.a. gældssanering, en kort frist til at fremskaffe manglende oplysninger eller til at udsende påbudte meddelelser.

Konkurslovens § 204, stk. 1, bestemmer, at skifteretten snarest muligt indkalder skyldneren til et møde. Under mødet afkræver skifteretten skyldneren nærmere oplysninger om skyldnerens og skyldnerens husstands forhold samt andre oplysninger af betydning for afgørelsen af, om gældssanerings-sag skal indledes.

Af konkurslovens § 204, stk. 3, følger, at skyldneren i indkaldelsen opfordres til at medbringe dokumenter mv. til belysning af de forhold, der er nævnt i konkurslovens § 202, stk. 1 og 2.

Af konkurslovens § 202, stk. 1, fremgår, at begæring om gældssanering skal ledsages af en opgørelse over skyldnerens aktiver og passiver, en fortegnelse over fordringshaverne, oplysning om skyldnerens og den øvrige husstands indkomst samt øvrige oplysninger af betydning for skifterettens afgørelse af, hvorvidt gældssaneringssag skal indledes.

Det fremgår videre, at begæringen skal ledsages af skyldnerens erklæring på tro og love om rigtigheden af de afgivne oplysninger og om, at skyldneren har givet oplysning om alt, hvad skyldneren ejer og skylder.

3.2. Skifterettens vurdering af de økonomiske og sociale forhold for skyldnere, der ikke har bopæl i Danmark

Konkursrådet har overvejet, hvordan skifteretten kan vurdere de økonomiske og sociale forhold for skyldnere, der har bopæl i udlandet, men som alligevel må anses for at have centrum for sine hovedinteresser i Danmark.

Reglerne i gældssaneringsbekendtgørelsen bør efter Konkursrådets opfattelse finde anvendelse også i de sager, hvor skyldneren, der har centrum for sine hovedinteresser i Danmark, undtagelsesvis hverken har bopæl eller hovedforretningssted i Danmark. Det indebærer blandt andet, at rimeligheden af skyldnerens udgifter skal måles i forhold til prisniveauet i det pågældende lokalområde, se nærmere Torben Kuld Hansen og Lars Lindencrone Petersen, Gældssanering Status 2019, 4. udgave, 2019, side 205.

Skifteretten skal efter de gældende regler om gældssanering bedømme skyldnerens sociale og økonomiske forhold med henblik på at vurdere, hvad der har ført til, at skyldneren er forgældet, om skyldneren ikke vil være i stand til og inden for de nærmeste år ingen udsigt vil have til at kunne betale sin gæld, om gældssanering vil føre til en varig forbedring af skyldnerens økonomiske forhold, og endelig om skyldneren vil have en passende besked, men dog tilstrækkelig, levestandard efter gældssaneringssagen.

Efter Konkursrådets opfattelse kan udfordringerne i forhold til skifterettens afgørelse af de sociale og økonomiske forhold i det land, hvor skylderen har sin bopæl, imødegås ved, at skifteretten anmoder skyldneren om at fremkomme med yderligere oplysninger, herunder dokumentation til brug ved skifterettens afgørelse af, om gældssanerings sagen skal indledes.

Det kan efter Konkursrådets opfattelse ikke anses for stridende mod de rettigheder, der er sikret ved EU-retten, at skifteretten betinger indledning af gældssanerings sag af, at skyldneren afgiver pålidelige oplysninger om sine økonomiske og sociale forhold i bopælsstaten. Der henvises i den forbindelse til EU-Domstolens dom i sag C-716/17, A, præmis 30, hvor EU-domstolen fandt, at afkrævning af pålidelige oplysninger fra skyldneren om sine forhold i bopælsstaten, ville udgøre en mindre restriktiv foranstaltning end det absolutte forbud mod at indgive ansøgning om gældssanering.

Skifteretten bør således under det indledende møde i skifteretten, jf. konkurslovens § 204, om nødvendigt kræve, at skyldnere med bopæl i udlandet fremkommer med pålidelige oplysninger til brug ved skifterettens vurdering af skyldnerens økonomiske og sociale forhold. Skifteretten skal efter Konkursrådets opfattelse blandt andet kunne kræve, at skyldnere med bopæl i udlandet fremlægger dokumentation for, at eksempelvis de angivne netto-udgifter til skyldnerens bolig anses for rimelige i lokalområdet. Skyldneren kan f.eks. afkræves supplerende oplysninger om boligen, herunder om boligens størrelse.

Den gældssaneringsbegærende skal således under det indledende møde i skifteretten, jf. konkurslovens § 204, kunne afkræves nærmere og nuancerede oplysninger til brug ved skifterettens afgørelse af skyldnerens sociale og økonomiske forhold.

Fremskaffer skyldneren ikke under det indledende møde i skifteretten eller inden en af skifteretten fastsat frist, jf. konkurslovens § 8, de krævede oplysninger, eller fremkommer skyldneren kun med ufuldstændige eller meget sparsomme oplysninger, kan dette efter Konkursrådets vurdering begrunde en kendelse om afvisning af skyldnerens begæring om gældssanering.

Kendelse om afvisning af skyldnerens begæring om gældssanering kan ske med hjemmel i konkurslovens § 202, stk. 3. Det følger af denne bestemmelse, at skifteretten afviser en begæring, der ikke opfylder kravene i § 202, stk. 1, eller i regler, der er fastsat i medfør af stk. 2.

Kendelse efter § 202, stk. 3, kan kun undtagelsesvis afsiges alene på grundlag af de i § 202, stk. 1, omtalte oplysninger tilvejebragt ved indgivelsen af den blanket, der er nævnt i § 202, stk. 2, jf. U 1995 687.V. Der bør på den baggrund gives ansøgeren lejlighed til under et indledende møde i skifteretten, jf. konkurslovens § 204, at fremkomme med supplerende oplysninger.

Konkursrådet bemærker, at forsætlig afgivelse af urigtige oplysninger i en begæring om gældssanering kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. straffelovens § 161.

4. Økonomiske konsekvenser af EU-Domstolens dom

Som konsekvens af EU-Domstolens dom af 11. juli 2019 foreslår Konkursrådet, at det afgørende for gældssaneringsværnetinget for fysiske personer, fremover skal være, hvor centrum for skyldnerens hovedinteresser befinder sig.

Det er efter Konkursrådets opfattelse forbundet med vanskelighed på forhånd at opgøre antallet af yderligere begæringer om gældssanering, der vil kunne forventes at blive indgivet som følge af de foreslåede regler.

Konkursrådet finder det dog afgørende for vurderingen af de økonomiske konsekvenser af EU-Domstolens dom, at der efter Konkursrådets forslag skal gælde en formodning for, at centrum for skyldnerens hovedinteresser befinder sig på stedet for skyldnerens bopæl, eller hvor skyldneren har sit hovedforretningssted, hvis skyldneren er selvstændigt erhvervsdrivende. Skyldnerens bopæl og stedet for skyldnerens udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed har også efter gældende ret betydning for, om skyldneren kan indgive begæring om gældssanering i Danmark. Det vil således kun være i de sager, hvor formodningen konkret kan afkræftes, at den foreslåede ændring af gældssaneringsværnetinget vil føre til, at der indledes flere gældssaneringsager ved de danske domstole.

Konkursrådet bemærker i den forbindelse, at den foreslåede ændring af værnetingsreglen også vil kunne medføre, at gældssaneringsager, der efter de gældende regler kan behandles i Danmark, ikke længere vil kunne indledes i Danmark. Det kan således ikke udelukkes, at der kan være tilfælde, hvor skyldnere med bopæl eller hovedforretningssted i Danmark alligevel ud fra en samlet vurdering må anses at have centrum for hovedinteresser uden for Danmark.

Det er på den baggrund Konkursrådets forventning, at de ændrede regler vil give anledning til, at meget få yderligere sager vil blive indbragt for de danske domstole. Det kan med betydelig usikkerhed anslås, at de ændrede regler vil give anledning til, at kun et mindre antal yderligere personer årligt vil indgive begæring om gældssanering. Det kan endvidere skønnes, at der årligt for kun et fåtal af de nævnte personer vil blive indledt gældssanerings-sag.

Konkursrådet vurderer på den baggrund med betydelig usikkerhed, at forslaget ikke vil medføre nævneværdige merudgifter for statskassen.

Konkursrådet bemærker afslutningsvist, at det efter Konkursrådets opfattelse vil udgøre en forskelsbehandling i strid med de rettigheder, der er sikret ved EU-retten, såfremt udgangspunktet om, at statskassen bærer udgifter til behandling af gældssanerings-sager, jf. konkurslovens § 220, ikke skulle kunne komme skyldnere, der har bosat sig i et andet EU-medlemsland til gode. Det skal således efter Konkursrådets vurdering fortsat være det offentlige, der som udgangspunkt bærer udgifter til behandling af de gældssanerings-sager, der efter indførelsen af de foreslåede regler kan indledes i Danmark.

5. Lovudkast med bemærkninger

Forslag

til

Lov om ændring af konkursloven (værneting ved gældssanering)

§ 1

I konkursloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 11 af 1. juni 2014, foretages følgende ændringer:

1. I § 3, *stk. 1*, ændres »rekonstruktionsbehandling, konkurs eller gældssanering« til »rekonstruktionsbehandling eller konkurs«.

2. I § 3, *stk. 2* indsættes efter begæringen »om rekonstruktionsbehandling eller konkurs«.

3. I § 3 indsættes som *stk. 4*:

»*Stk. 4.* Begæring om gældssanering indgives til skifteretten i den retskreds, hvor centrum for skyldnerens hovedinteresser er. Stedet hvor skyldneren har

sin bopæl anses at være centrum for skyldnerens hovedinteresser, medmindre andet godtgøres. Udover skyldneren erhvervsmæssig virksomhed anses hovedforretningsstedet at være centrum for skyldnerens hovedinteresser, medmindre andet godtgøres«.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den [...]

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 (§ 3, stk. 1)

Det følger af konkurslovens § 3, stk. 1, at en begæring om rekonstruktionsbehandling, konkurs eller gældssanering skal indgives til skifteretten på det sted, hvorfra skyldnerens erhvervsmæssige virksomhed udøves.

Forslaget til ændring af konkurslovens § 3, stk. 1, skal ses i sammenhæng med, at der foreslås indført en særskilt regel om værneting for indgivelse af begæring om gældssanering.

Det foreslås på den baggrund, at § 3, stk. 1, fremover kun skal regulere værneting for indgivelse af begæring om rekonstruktionsbehandling eller konkurs.

Der er ikke med den foreslåede ændring af bestemmelsen tilstræbt realitetsændringer i værnetingsreglerne for konkurs og rekonstruktion.

Til nr. 2 (§ 3, stk. 2)

Det følger af konkurslovens § 3, stk. 2, at begæringen, i de tilfælde, hvor skyldneren ikke udøver erhvervsmæssig virksomhed her i riget, indgives til skifteretten i den retskreds, hvor skyldneren har sit hjemting.

Forslaget til ændring af konkurslovens § 3, stk. 2, skal ses i sammenhæng med, at der foreslås indført en særskilt regel om værneting for indgivelse af begæring om gældssanering.

Det foreslås på den baggrund, at § 3, stk. 2, der bestemmer, hvor en begæring til skifteretten skal indgives i de tilfælde, hvor skyldneren ikke udøver erhvervsmæssig virksomhed her i riget, fremover kun angår begæringer om rekonstruktionsbehandling eller konkurs.

Der er ikke med den foreslåede ændring af bestemmelsen tilstræbt realitetsændringer i værnetingsreglerne for konkurs og rekonstruktion.

Til nr. 3 (§ 3, stk. 4)

Det følger af konkurslovens § 3, stk. 1, at begæring om rekonstruktionsbehandling, konkurs eller gældssanering indgives til skifteretten på det sted,

hvorfra skyldnerens erhvervsmæssige virksomhed udøves. Efter konkurslovens § 3, stk. 2, skal begæringen, i de tilfælde, hvor skyldneren ikke udøver erhvervsmæssig virksomhed her i riget, indgives til skifteretten i den retskreds, hvor han har sit hjemting.

Hvor skyldneren har hjemting efter konkurslovens § 3, stk. 2, skal afgøres efter reglerne i retsplejelovens § 235.

Retsplejelovens § 235 om hjemting er både afgørende for, hvor i Danmark en sag kan behandles, og om en sag overhovedet kan behandles ved en dansk domstol.

Det følger af retsplejelovens § 235, stk. 2, at hjemtinget er i den retskreds, hvor sagsøgte har bopæl. Af bestemmelsen følger endvidere, at har sagsøgte bopæl i flere retskredse, er hjemtinget i enhver af dem.

Af retsplejelovens § 235, stk. 3, følger dernæst, at hvis sagsøgte ingen bopæl har, er hjemtinget i den retskreds, hvor han opholder sig.

Af retsplejelovens § 235, stk. 4, følger endelig, at hvis sagsøgte hverken har bopæl eller kendt opholdssted, er hjemtinget i den retskreds, hvor han sidst har haft bopæl eller opholdssted.

Det foreslås, at der i konkurslovens § 3 indsættes et nyt stykke, der særskilt regulerer værneting for indgivelse af anmodning om gældssanering.

Det foreslås i § 3, stk. 4, 1. pkt., at anmodning om gældssanering indgives til skifteretten på det sted, hvor centrum for skyldnerens hovedinteresser er.

Den foreslåede bestemmelse angiver som noget nyt centrum for skyldnerens hovedinteresser som tilknytningskriterium i gældssaneringssager.

Det ændrede tilknytningskriterium for skyldnere foreslås indført som konsekvens af EU-Domstolens dom af 11. juli 2019 i sag C-716/17, A.

EU-Domstolen fandt i sag C-716/17, A, at artikel 45 i TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en værnetingsregel som den gældende i § 3, stk. 2, der undergiver bevilling af gældssanering et krav om, at skyldneren har bopæl eller opholdssted i Danmark.

Den foreslåede bestemmelse finder kun anvendelse på begæringer om gældssanering. Begæringer om konkurs eller rekonstruktionsbehandling er ikke omfattet.

Det følger af den foreslåede bestemmelse, at en skyldner skal indgive begæring om gældssanering til skifteretten på det sted, hvor centrum for skyldnerens hovedinteresser befinder sig.

Hvis centrum for skyldnerens hovedinteresser i henhold til den foreslåede bestemmelse ikke befinder sig her i landet, kan en sag om gældssanering ikke indledes i Danmark.

Det fremgår af den foreslåede § 3, stk. 4, 2. pkt., at der er en formodning for, at centrum for skyldnerens hovedinteresser er på det sted, hvor skyldneren har sin bopæl.

Den foreslåede bestemmelse i § 3, stk. 4, 2. pkt., omfatter kun skyldnere, der ikke i konkurslovens forstand udøver erhvervsmæssig virksomhed.

Det er hovedbeskæftigelsen, der er afgørende for sondringen mellem ikke-erhvervsdrivende og erhvervsdrivende fysiske personer. Det indebærer, at en lønmodtager, der alene har biindtægter ved erhverv, eksempelvis som konsulent, ikke skal anses som erhvervsdrivende i denne sammenhæng. Hertil kommer, at den erhvervsmæssige virksomhed i overensstemmelse med, hvad der gælder efter konkurslovens § 3, stk. 1, skal være af en vis vedvarende, regelmæssig karakter samt have en vis størrelse.

Ved begrebet ”bopæl” forstås, hvad der svarer til begrebet ”bopæl” i retsplejelovens forstand.

Formodningen for at centrum for skyldnerens hovedinteresser er på det sted, hvor skyldneren har sin bopæl kan konkret afkræftes.

Denne formodning vil i almindelighed alene kunne afkræftes, hvis skyldneren udfører arbejde i Danmark som hovedbeskæftigelse. En arbejdsmæssig tilknytning til Danmark vil dog ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at afkræfte formodningen.

Skyldnere, der arbejder i Danmark uden at have bopæl her, vil derfor skulle opfylde supplerende tilknytningskrav for at kunne få indledt gældssaneringssag i Danmark. Et supplerende tilknytningskrav vil eksempelvis være

opfyldt, hvis den pågældende deltager aktivt i dansk foreningsliv, hvis den pågældende regelmæssigt igennem en længere periode har holdt en væsentlig del af sine ferier i Danmark, eller hvis den pågældende ofte opholder sig i Danmark for at have samvær med herboende børn.

Skifteretten bør, hvor de af skyldneren oplyste forhold i blanketten giver anledning til det, på eget initiativ omhyggeligt vurdere, om centrum for skyldnerens hovedinteresser reelt er i den kreds, hvor skyldneren har indgivet begæring om gældssanering.

Hvis de i blanketten angivne oplysninger efterlader tvivl om skifterettens kompetence, bør skifteretten kræve, at skyldneren indgiver yderligere dokumentation til støtte for, at skyldnerens hovedinteresser er i den pågældende retskreds.

Skifteretten i den retskreds, hvor begæring om gældssanering er indgivet, skal ikke på eget initiativ vurdere, om centrum for skyldnerens hovedinteresser reelt befinder sig i Danmark, når skyldneren bor og arbejder i landet.

Konkurslovens regler i bekendtgørelse om gældssanering nr. 1363 af 19. december 2008 finder anvendelse også i de sager, hvor skyldneren ikke har bopæl i Danmark. Det indebærer blandt andet, at rimeligheden af skyldnerens udgifter skal måles i forhold til prisniveauet i det pågældende lokalområde.

Skifteretten kan under det indledende møde i skifteretten, jf. konkurslovens § 204, om nødvendigt kræve, at skyldnere med bopæl i udlandet fremkommer med pålidelige oplysninger til brug ved skifterettens vurdering af skyldnerens økonomiske og sociale forhold.

Skifteretten kan blandt andet kræve, at skyldnere med bopæl i udlandet fremlægger dokumentation for, at eksempelvis de angivne nettoudgifter til skyldnerens bolig anses for rimelige i bopælsstaten. Skyldneren kan f.eks., afkræves supplerende oplysninger om boligen, herunder om boligens størrelse.

Den gældssaneringsbegærende kan således under det indledende møde i skifteretten, jf. konkurslovens § 204, kunne afkræves nærmere og nuancerede oplysninger til brug ved skifterettens afgørelse af skyldnerens sociale og økonomiske forhold.

Fremkommer skyldneren under det indledende møde i skifteretten ikke med de krævede oplysninger, eller fremkommer skyldneren kun med ufuldstændige eller meget sparsomme oplysninger, kan dette begrunde en kendelse om afvisning af skyldnerens begæring om gældssanering, jf. konkurslovens § 202, stk. 3.

Der bør som udgangspunkt altid gives ansøgeren lejlighed til under et indledende møde i skifteretten, jf. § konkurslovens § 204, at fremkomme med supplerende oplysninger. Kendelse efter § 202, stk. 3, kan derfor kun undtagelsesvis afsiges alene på grundlag af de i § 202, stk. 1, omtalte oplysninger tilvejebragt ved indgivelsen af den blanket, der er nævnt i § 202, stk. 2.

Såfremt skyldneren skifter bopæl, eller går igennem andre livsændringer, der medfører, at skyldneren ikke længere har centrum for hovedinteresser i Danmark, efter, at der er indledt dansk insolvensbehandling, medfører det ikke, at den danske skifteret ophører med at have kompetence. Dette er i overensstemmelse med gældende ret.

Det foreslås i § 3, stk. 4, 3. pkt., at udøver skyldneren erhvervmæssig virksomhed anses hovedforretningsstedet at være centrum for skyldnerens hovedinteresser, medmindre andet godtgøres.

Det er hovedbeskæftigelsen, der er afgørende for sondringen mellem ikke-erhvervsdrivende og erhvervsdrivende fysiske personer. Det indebærer, at en lønmodtager, der alene har biindtægter ved erhverv, eksempelvis som konsulent, ikke skal anses som erhvervsdrivende. Hertil kommer, at den erhvervmæssige virksomhed i overensstemmelse med, hvad der gælder efter konkurslovens § 3, stk. 1, skal være af en vis vedvarende, regelmæssig karakter samt have en vis størrelse.

Hovedforretningsstedet skal forstås i overensstemmelse med konkurslovens § 3, stk. 1. Det er således afgørende, hvorfra den erhvervmæssige virksomhed anses at blive udøvet i henhold til konkurslovens § 3, stk. 1.

I henhold til konkurslovens § 3, stk. 1, anses skyldnerens erhvervmæssige virksomhed for at blive udøvet fra det sted, hvor forretningsledelsen befinder sig, jf. betænkning nr. 606/1971 om konkurs og tvangsakkord, side 53. Såfremt en industrivirksomheds kontor er et sted, og fabrikken et andet, er det kontoret, der bliver afgørende.

Formodningen for at den selvstændigt erhvervsdrivende skyldners hovedinteresser befinder sig på hovedforretningsstedet, kan konkret afkræftes.

Hvis skyldnerens hovedforretningssted er i udlandet, vil formodningen alene kunne afkræftes, hvis skyldneren har sin bopæl her. Dansk bopæl er dog ikke i sig selv tilstrækkeligt til at afkræfte formodningen, dvs. at der er krav om yderligere tilknytning. En sådan yderligere tilknytning kan eksempelvis bestå i, at skyldneren administrerer nogle af sine erhvervsaktiviteter i Danmark. På tilsvarende vis vil formodningen i tilfælde, hvor skyldneren har hovedforretningssted i Danmark, alene kunne afkræftes, hvis skyldneren har bopæl i udlandet og i øvrigt har anden tilknytning til udlandet.

Driver skyldneren virksomhed, uden at denne udøves fra noget bestemt sted, vil der ikke gælde en formodning for en bestemt retskreds. I disse tilfælde må skifteretten ved en konkret vurdering afgøre, hvor den erhvervsdrivende skyldner har centrum for sine hovedinteresser.

Har den erhvervsdrivende skyldner flere forretningssteder, vil det være hovedforretningsstedet, der er afgørende i relation til formodningsreglen.

Skifteretten bør, hvor de af skyldneren oplyste forhold i blanketten giver anledning til det, på eget initiativ omhyggeligt vurdere, om centrum for skyldnerens hovedinteresser reelt befinder sig i den kreds, hvor skyldneren har indgivet begæring om gældssanering.

Hvis de i blanketten angivne oplysninger efterlader tvivl om skifterettens kompetence, bør skifteretten kræve, at skyldneren indgiver yderligere dokumentation til støtte for, at skyldnerens hovedinteresser er i den pågældende retskreds.

Såfremt skyldneren skifter hovedforretningssted, eller går igennem andre livsændringer, der medfører, at skyldneren ikke længere har centrum for hovedinteresser i Danmark, efter, at der er indledt dansk insolvensbehandling, medfører det ikke, at den danske skifteret ophører med at have kompetence. Dette er i overensstemmelse med gældende ret.

Til § 2

Det foreslås i § 2, at loven træder i kraft den [...].

Til § 3

Bestemmelsen angår lovens territoriale gyldighed.

Det foreslås, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning skal kunne sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.