
Högsta domstolen

NJA 2005 s. 3 (NJA 2005:1)

Målnummer:	Ö2353-01	Avdelning:	1
Domsnummer:			
Avgörandedatum:	2005-01-03		
Rubrik:	Sedan Jordbruksverket beviljat ett EU-bidrag har kronofogdemyndighet i ett "beslut om kvittning" utan utmätning tagit bidraget i anspråk för en statens fordran mot bidragsmottagaren. Åtgärden har befunnits sakna lagstöd och har undanröjts.		
Lagrum:			
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• NJA 1982 s. 502• EG-domstolens dom i mål C-132/95, Bent Jensen och Korn- og Foderstofkompagniet A/S mot Landbrugsministeriet - EF-Direktoratet, REG 1998, s. I-2975		

REFERAT

S.D. beviljades år 2000 genom Jordbruksverket EU-bidrag med 4 631 kr för hållande av handjur.

Kronofogdemyndigheten i Kalmar, Halmstadskontoret beslöt den 2 juni 2000 att vid utbetalningen den 31 maj 2000 kvitta S.D:s fordran på EU-bidrag mot S.D:s "skulder till staten som finns registrerade i kronofogdemyndighetens utskökningsregister". Registret innehöll en skuld på 12 079 kr avseende rättshjälpskostnad.

S.D. överklagade beslutet enligt meddelad överklagandeanvisning till Länsrätten i Hallands län. Länsrätten avvisade i beslut den 30 juni 2000 hans överklagande med motiveringen att kronofogdemyndighetens beslut innebar en utmätning i en fordran som S.D. innehade och att utmättningsbeslut enligt 18 kap. 1 § UB skulle överklagas hos tingsrätten.

Halmstads tingsrätt

Kronofogdemyndigheten överlämnade härefter S.D:s överklagande till Halmstads tingsrätt. S.D. yrkade att kronofogdemyndighetens kvittningsbeslut skulle upphävas. Som grund för överklagandet anförde han att han inte var skyldig att betala rättshjälpskostnader och att det var fel att kvitta på det sätt som kronofogdemyndigheten hade gjort.

Tingsrätten (rådmannen Bengt Johansson) anförde i beslut den 7 september 2000:

S.D. förpliktades den 9 mars respektive den 26 oktober 1994 genom domar meddelade av Halmstads tingsrätt respektive Hovrätten för Västra Sverige att av de kostnader som utgått av allmänna medel för försvaret av P.K. till staten återbetala sammanlagt 11 733 kr. HD beslutade den 13 december 1994 att inte meddela prövningstillstånd i målet. S.D. restrar med en skuld till staten om totalt 12 079 kr.

EG-domstolens dom den 19 maj 1998 i mål C-132/95 medger inom ramen för respektive lands lagstiftning kvittning av utbetalning till stödmottagare mot mottagarens skuld till det allmänna. Vad S.D. anför om att kvittning inte skall ske kan därför inte medföra att han kan undgå den kvittning som kronofogdemyndigheten utfört. Vad S.D. i övrigt anför medför ej heller att kvittning inte skall ske.

Tingsrätten avslår S.D:s överklagande.

Hovrätten för Västra Sverige

S.D. överklagade i Hovrätten för Västra Sverige och yrkade att beslutet om kvittning skulle upphävas.

Riksskatteverket bestred bifall till överklagandet.

Hovrätten (hovrättsråden Lennart Morard och Kent Jönsson, referent, samt tf. hovrättsassessorn Jörgen Bengtsson) anförde i beslut den 30 maj 2001:

Som tingsrätten anført hindrar inte gemenskapsrätten att kvittning av utbetalning till stödmottagare sker mot dennes skuld till det allmänna. En förutsättning för sådan avräkning är dock att det finns nationella avräkningsregler eller annat rättsligt stöd för kvittning i landets egen lagstiftning.

Inom svensk rätt finns avräkningsregler i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Denna lag är dock inte tillämplig på de EU-bidrag som tillfallit S.D., vilket inte heller gjorts gällande i målet.

Fråga är då om det finns något annat rättsligt stöd för kvittningen. Riksskatteverket har anført att förfarandet får stöd av rättsfallet NJA 1986 s. 539. I det målet var det emellertid fråga om en av staten framställd kvittningsinvändning inom ramen för ett pågående utmätningsförfarande. Något uttryckligt stöd för att staten på sätt som skett i förevarande mål får kvitta fordringar från utbetalningar som inte omfattas av avräkningslagen ger inte detta avgörande och med hänsyn till att reglerna för ett utmätningsförfarande inte synes ha iakttagits anser hovrätten inte att det finns lagligt stöd för den företagna kvittningen varför beslutet om kvittning bör upphävas.

Med ändring av tingsrättens beslut upphäver hovrätten kronofogdemyndighetens beslut.

Högsta domstolen

Riksskatteverket, numera Skatteverket, överklagade och yrkade i första hand att HD skulle undanröja hovrättens och tingsrättens beslut samt återförvisa målet till kronofogdemyndigheten "med fastställande att fullföljdshänvisning ska vara till allmän förvaltningsdomstol". I andra hand yrkades att HD skulle fastställa tingsrättens beslut.

S.D. bestred ändring.

HD avgjorde målet efter föredragning.

Föredraganden, rev.sekr. Christer Thornefors, föreslog i betänkande följande beslut:

Skäl

Genom beslut den 2 juni 2000 har kronofogdemyndigheten i Halmstad kvittat EU-bidrag för djurhållning som Jordbruksverket skulle betala till S.D. den 31 maj 2000 mot skulder till staten avseende rättegångskostnader som S.D. förpliktats att betala genom domar meddelade av Halmstads tingsrätt och Hovrätten för Västra Sverige under 1994.

Efter det att S.D. överklagat kronofogdemyndighetens beslut och tingsrätten avslagit överklagandet har hovrätten upphävt kronofogdemyndighetens beslut.

De frågor som aktualiseras i HD är dels huruvida kronofogdemyndighetens beslut skall överklagas till allmän domstol och, om detta befinns vara fallet, om kvittning får ske av S.D:s EU-bidrag mot hans skulder till staten.

Till stöd för yrkandet att domstolarnas beslut skall undanröjas och målet visas åter till hovrätten för ny handläggning har Skatteverket anført bl.a. följande.

Kronofogdemyndigheten har avgett kvittningsförklaringen som förvaltningsmyndighet. Staten har betraktats som ett rättssubjekt och kvittningsförklaringen har ansetts kunna avgas av kronofogdemyndigheten även om Jordbruksverket haft att utbetala bidraget. Kvittning av EU-bidrag är varken mål enligt UB eller ärende enligt avräkningslagen. Fullföljdsbestämmelserna i dessa författningar gäller därför inte. Något sådant undantag från förvaltningslagens fullföljdsbestämmelser, som skulle kunna finnas enligt 3 eller 32 § förvaltningslagen finns inte. Kronofogdemyndighetens beslut måste därför enligt 22 a § förvaltningslagen överprövas av allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 22 a § förvaltningslagen överklagas beslut av förvaltningsmyndighet, dvs. bl.a. kronofogdemyndighet, hos allmän förvaltningsdomstol om inte särskilda föreskrifter har meddelats angående överklagandet. I 32 § samma lag stadgas att bestämmelsen i 22 a § förvaltningslagen inte gäller kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet.

UB är enligt bestämmelsen i 1 kap. 1 § tillämplig i fråga om verkställighet av dom eller annan exekutionstitel som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse. Enligt andra stycket sker verkställighet som avser betalningsskyldighet genom utmätning. I 18 kap. 1 § UB anförs att när kronofogdemyndigheten utövar sin verksamhet enligt balken överklagas myndighetens beslut i allmän domstol.

S.D. har i domar från allmän domstol förpliktats att till staten återbetala motpartens rättegångskostnader. Skulden har funnits antecknad i kronofogdemyndighetens utsökingsregister, vilket visar att den har varit aktuell i ett allmänt mål om utmätning. Kronofogdemyndighetens beslut om kvittning är i princip att jämställa med att kronofogden utmätt EU-bidragen för betalning av S.D:s skuld till staten. Beslutet skall därför anses ha varit en åtgärd i myndighetens exekutiva verksamhet och skall således överklagas till allmän domstol.

Frågan är då om det finns lagligt stöd för att genomföra en civilrättsligt grundad kvittning på det sätt som kronofogdemyndigheten har gjort. Tanken bakom förfarandet torde ha varit att inte behöva beakta andra borgenärs rätt.

EG-domstolen har i dom den 19 maj 1998 i mål nr C-132/1995 slagit fast att gemenskapsrätten inte hindrar att en medlemsstat avräknar sina förfallna fordringar från ett belopp som enligt en gemenskapsrättsakt skall betalas ut till en stödmottagare om detta är möjligt enligt medlemsstatens rättsordning.

Som hovrätten har konstaterat är lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter inte tillämplig i förevarande fall.

Ovan har anförts att kronofogdemyndighetens beslut i princip är att jämställa med en utmätning. Förfarandet vid utmätning är uttömmande reglerat i första hand i 4 kap. UB. Någon bestämmelse som ger kronofogdemyndigheten rätt att företa en kvittning på det sätt som har skett finns inte där. Laglig grund för kronofogdemyndighetens beslut saknas således. Kronofogdemyndighetens beslut skall därför, som hovrätten funnit, upphävas.

Skatteverkets överklagande skall alltså lämnas utan bifall.

HD:s avgörande

HD ogillar Skatteverkets överklagande.

HD (justitieråden Svensson, Thorsson, referent, Victor, Lindeblad och Calissendorff) meddelade den 3 januari 2005 följande beslut:

Skäl

I ett beslut den 2 juni 2000 förklarade kronofogdemyndigheten att den kvittade S.D:s fordran hos Jordbruksverket på utbetalning av EU-bidrag för hållande av handjur mot en i kronofogdemyndighetens utsökingsregister registrerad skuld

till staten som avsåg ersättningsskyldighet för rättshjälpskostnad. Ersättningsskyldigheten hade fastställts i en lagakraftvunnen dom.

I beslutet lämnades den anvisningen att överklagande skulle ske hos länsrätt. S.D. överklagade i enlighet med anvisningen, men hans överklagande avvisades av länsrätten. Avvisningen fastställdes av kammarrätten, och Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd. Som skäl för avvisningen angavs att kronofogdemyndighetens beslut innebar en utmätning i fordran och att utmätningsbeslut enligt 18 kap. 1 § UB skall överklagas hos tingsrätt. Kronofogdemyndigheten har överlämnat S.D:s överklagande till tingsrätten (jfr 18 kap. 10 § UB).

Frågan i målet är om allmän domstol är behörig att pröva kronofogdemyndighetens beslut och i så fall om kronofogdemyndigheten haft laglig grund för sitt beslut.

Kronofogdemyndigheten har rubricerat sitt beslut som beslut om kvittning. Med kvittning avses i allmänhet att en gäldenär fullgör en förpliktelse mot borgenären genom att avstå från en motfordran mot denne. Kvittningen sker genom att gäldenären avger en kvittningsförklaring. Om tvist uppkommer mellan gäldenär och borgenär angående rätten till kvittning kan borgenären få frågan prövad genom att väcka en fullgörelsetalan mot gäldenären i vilken gäldenären kan framställa kvittningsinvändning. En sådan talan prövas av allmän domstol.

Staten har i egenskap av gäldenär i princip samma möjligheter som andra gäldenärer att fullgöra sin betalningsskyldighet genom kvittning. Några särskilda förutsättningar för rätten till kvittning föreligger således inte i de fall då en myndighet eller ett annat statligt organ är part och i tvisten intar samma ställning som en fysisk eller juridisk person i allmänhet. I fall då staten är gäldenär är det emellertid inte ovanligt att huvudfordran eller motfordran kan vara av sådan art att kvittning är utesluten eller underkastad särskilda begränsningar (jfr t.ex. NJA 1982 s. 502 samt Walin-Gregow-Löfmarck, Utsökningsbalken, 3 uppl. 1999 s. 104).

I de fall då staten önskar fullgöra en betalningsskyldighet genom en kvittningsförklaring torde det, i avsaknad av särskild reglering, ankomma på den myndighet eller det statliga organ som svarar för skulden att avge förklaringen, vilket i det nu aktuella fallet är Jordbruksverket (jfr 2 kap. 3 § 2 lagen [2001:184] om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet, och därtill anknytande uttalanden angående sådana bidrag som Jordbruksverket skall betala ut i prop. 2000/ 01:33 s. 159 och 215). I vart fall föreligger inte någon generell eller särskild behörighet för kronofogdemyndighet att utanför ramen för sin ställning som verkställighetsmyndighet företräda staten i kvittningsfrågor.

Mot den nu angivna bakgrunden måste det anses att kronofogdemyndighetens beslut ingått som ett led i myndighetens uppgifter som verkställighetsmyndighet (1 kap. 3 § UB). Kronofogdemyndighetens beslut i utsökningsmål skall enligt 18 kap. UB överklagas till allmän domstol (jfr även 20 § lagen [1993:891] om indrivning av statliga fordringar och 11 § lagen [1985:146] om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter).

Enligt 3 kap. 21 § UB kan svaranden (gäldenären) i ett utsökningsmål åberopa kvittning enligt i huvudsak samma förutsättningar som gäller i tvistemål. Att det i det nu aktuella fallet inte varit fråga om någon sådan kvittningsförklaring framgår redan av den omständigheten att den kvittning som kronofogdemyndigheten fattat beslut om inte ägt rum i ett utsökningsmål i vilket staten haft ställning som svarande (gäldenär).

Däremot förelåg vid tidpunkten för beslutet om kvittning ett utsökningsmål i vilket staten hade ställning som sökande. Utsökningsmål delas enligt 1 kap. 6 § UB in i enskilda mål och allmänna mål. Allmänna mål är mål om uttagande av bl.a. böter, skatter, avgifter och andra liknande fordringar som staten har rätt till. I allmänt mål anses enligt 2 kap. 30 § tredje stycket ansökan om verkställighet gjord när indrivningsuppdraget förts in i exekutionsväsendets system för automatisk databehandling. Vid tidpunkten för

kronofogdemyndighetens beslut avsågs härmed främst kronofogdens utsökningsregister (jfr numera den tidigare nämnda lagen om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet).

I kronofogdemyndighetens beslut anmärktes särskilt att de fordringar som användes för kvittningen var "skulder till staten som finns registrerade i kronofogdemyndighetens utsökningsregister". Beslutet om kvittning får i enlighet härmed antas ha ingått som ett led i verkställigheten av det hos kronofogdemyndigheten anhängiga allmänna målet.

Särskilda bestämmelser om kvittning eller avräkning från belopp som staten skall återbetala eller annars utbetala på grund av vissa särskilt angivna bestämmelser finns i den tidigare nämnda avräkningslagen. En förutsättning för att avräkning skall få göras är att den motfordran som staten har är registrerad för indrivning i utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet och drivs in enligt indrivningslagen, eller med andra ord att fråga är om fordran i ett allmänt mål. Frågor om avräkning prövas enligt 3 § avräkningslagen av kronofogdemyndighet. Enligt 11 § tillämpas i fråga om kronofogdemyndighetens beslut enligt lagen bestämmelserna om överklagande av utmätning i allmänhet, vilket således innebär att det är allmän domstol som är behörig att pröva ett överklagande. Lagen är emellertid inte tillämplig i förhållande till utbetalningar av EU-bidrag, vilket inte heller gjorts gällande i målet.

Som grund för sitt beslut har kronofogdemyndigheten i stället hänvisat till EG-domstolens dom den 19 maj 1998 i mål C-132/95, Jensen och Korn- og Foderstofkompagniet (REG 1998, s. I-2975) och funnit denna innebära att kvittning skulle vara tillåten "vid sidan av det avräkningsförfarande som regleras i lagen". Av den åberopade domen framgår dock inte mer än att gemenskapsrätten, med vissa reservationer, inte utgör hinder mot att en medlemsstat avräknar sina förfallna fordringar från ett belopp som enligt en gemenskapsrättsakt skall utbetalas till en stödtagare. Domen ger således inte något nytt utrymme för kronofogdemyndighet att avräkna eller kvitta inom ramen för ett utsökningsmål utan detta kan endast ske i de fall som det finns stöd för det i den nationella rättsordningen.

HD, som anmärker att det i målet som det här föreligger till bedömning saknas anledning att gå in på frågan huruvida förutsättningar föreligger för att utmäta det i målet aktuella EU-bidraget (jfr 5 kap. 6 § UB), finner att det varken i avräkningslagen eller i övrigt föreligger något stöd för att i ett utsökningsmål genomföra en kvittning på det sätt som kronofogdemyndigheten gjort. Överklagandet skall därför lämnas utan bifall.

HD:s avgörande

HD lämnar överklagandet utan bifall.

HD:s beslut meddelat: den 3 januari 2005.

Mål nr: Ö 2353-01.

Rättsfall: NJA 1982 s. 502 samt EG-domstolens dom den 19 maj 1998 i mål C-132/95, Jensen och Korn- og Foderstofkompagniet (REG 1998 s. I-2975).

Samtidigt med det refererade målet och med motsvarande utgång avgjordes ytterligare ett mål mellan Skatteverket och S.D. angående kvittning av EU-bidrag (Ö 2354-01).

Sökord: Utsökningsbalken; Kvittning; Avräkning; EU-bidrag
