



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2021-20

**Kommunes afslag på
at rykke skadesløsbrev
ned i prioritet efter
grundskyldslåneloven.
Forbuddet mod skøn
under regel**

Resumé

6. juli 2021

Et skadesløsbrev udstedt til Roskilde Kommune til sikkerhed for indefrosne ejendomsskatter var tinglyst på en ejendoms førsteprioritet.

Forvaltningsret

Dette hindrede umiddelbart ejeren i at optage et nyt realkreditlån med lavere rente.

12.1

123.2

Borgeren anmodede Roskilde Kommune om at rykke sit skadesløsbrev på ejendommen ned i prioritetsstillingen efter § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven. Efter bestemmelsen kan en kommune efter låntagerens anmodning tillade, at et skadesløsbrev rykkes tilbage i prioritet.

123.9

Pant og tilbageholdsret

Kommunen afslog imidlertid at rykke skadesløsbrevet og henviste til, at kommunen i 2009 havde truffet en generel beslutning om aldrig at meddele rykningstilsagn efter den pågældende bestemmelse.

21.9

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at kommunen ikke gav rykningstilsagn i en sag som borgerens, hvor formålet med at opnå rykningstilsagn (alene) var at optage et nyt realkreditlån med en lavere rente.

Samtidig fandt ombudsmanden, at kommunen ikke helt kunne afskære skønnet efter § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven og afslå anmodninger om rykning alene med henvisning til kommunens generelle beslutning.

Eftersom kommunen alene havde begrundet sit afslag over for borgeren ved at henvise til den generelle beslutning, henstillede ombudsmanden til kommunen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse over for borgeren.

Ombudsmanden henstillede også, at kommunen ændrede sin generelle beslutning og praksis.

(Sag nr. 20/03570)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

A ønskede i 2019 at forny realkreditlånene på sin ejendom og erfarede i den forbindelse, at Roskilde Kommunes skadesløsbrev til sikkerhed for indefrosne ejendomsskatter var tinglyst på ejendommens førsteprioritet. Dette forhold hindrede umiddelbart A i at optage et nyt realkreditlån med bedre rente.

For at kunne optage det nye lån skulle A indfri Roskilde Kommunes skadesløsbrev, eller også skulle kommunen rykke sit skadesløsbrev ned i prioritetsstillingen, hvilket der er hjemmel til efter § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven.

På baggrund af sagens materiale forstår jeg, at A, herunder repræsenteret ved advokat, i september 2019 rettede telefonisk henvendelse til kommunen med en forespørgsel om, hvorvidt kommunen ville rykke sit skadesløsbrev på ejendommen, og at der efterfølgende også var korrespondance med borgmesteren om sagen.

Roskilde Kommune afslog imidlertid at rykke skadesløsbrevet ned i prioritet, med henvisning til at kommunens økonomiudvalg den 7. januar 2009 havde godkendt en indstilling fra forvaltningen om at ændre kommunens praksis, således at kommunen kun rykkede for lån, når lovgivningen krævede det.

Den 3. januar 2020 klagede A til mig over Roskilde Kommunes afslag. I sin henvendelse anførte han bl.a., at det måtte antages, at § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven var en skønsmæssig bestemmelse, da det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at kommunerne kan tillade at rykke deres skadesløsbreve. Efter hans opfattelse virkede det betænkeligt, at Roskilde Kommune kunne vedtage at afskære det individuelle skøn og helt afskære brugen af bestemmelsen.

Den 1. maj 2020 sendte jeg A's klage til Roskilde Kommune, således at kommunen kunne få anledning til at svare på det, som han havde anført.

Kommunen besvarede A's klage den 29. maj 2020 og fastholdt i den forbindelse sit tidligere afslag med henvisning til beslutningen fra 2009. Kommunen tilføjede, at der ikke i A's ønske om, at kommunen skulle rykke tilbage ved en

omlægning af hans eksisterende realkreditlån, for at han kunne opnå mulighed for en lavere rente, indgik forhold, der gjorde, at forvaltningen ikke kunne anvende og henvise til den vedtagne administrative praksis fra 2009.

Ved brev af 26. juni 2020 klagede advokatfirmaet på vegne af A til mig over kommunens svar og fastholdt, at kommunen havde sat skøn under regel, og at A havde ret til, at kommunen foretog et konkret og individuelt skøn i hans sag.

2. Roskilde Kommunes udtalelser og advokatfirmaets bemærkninger hertil

2.1. Roskilde Kommune har i sin udtalelse af 8. oktober 2020 anført, at økonomiudvalget den 7. januar 2009 traf beslutning om, at Roskilde Kommune kun rykker for lån, når lovgivningen kræver det. Forvaltningen indstillede til denne beslutning for at sikre kommunens pant mod at stå uden sikkerhed for inddrivelse af skadesløsbrevene, idet der på grund af faldende ejendomsvurderinger ville være risiko for, at kommunens krav ikke ville være dækket.

Roskilde Kommune har endvidere anført, at kommunen siden januar 2009 har administreret således, at anmodninger efter grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, afslås, uden at der foretages en individuel vurdering af den enkelte sag.

I forhold til A's anmodning om, at kommunen rykker tilbage ved omlægningen af hans realkreditlån, har kommunen anført, at A's formål med omlægningen var at opnå en lavere rente på lånene. Ifølge kommunen indgår der ikke i henvendelserne fra A forhold, der gør, at kommunen ikke skulle kunne anvende og henvise til den vedtagne administrative praksis fra 2009.

Roskilde Kommune har også anført, at lov nr. 267 af 13. maj 1987 om ændring af lov om lån til betaling af ejendomsskatter og om ændring af ligningsloven (lån til ejere af en del af en ejendom mv.) gav kommunerne mulighed for at rykke deres skadesløsbreve for nye lån på den måde, at de enkelte kommunalbestyrelser fik en mulighed for at vælge, om de generelt ville acceptere rykning af deres skadesløsbreve eller ikke acceptere rykning.

I sin supplerende udtalelse af 25. maj 2021 har Roskilde Kommune desuden anført bl.a., at forvaltningen administrerer efter den vedtagne praksis fra 2009 og derfor umiddelbart giver afslag på en rykning, hvis en anmodning ikke falder ind under grundskyldslånelovens § 4, stk. 4.

Endvidere har Roskilde Kommune anført, at en borger har mulighed for at indfri skadesløsbrev(e) og så søge om lån til betaling af ejendomsskat igen

bagefter. Hvis der er tilstrækkelig friværdis til et nyt lån, rådgiver kommunen i afslaget på rykning om, at ejeren kan nedbringe kommunens tilgodehavende til 0 kr. og starte forfra med et nyt lån.

Afslutningsvis har Roskilde Kommune oplyst, at der siden beslutningen i januar 2009 er registreret 1.285 skriftlige dokumenter om rykning. Tallet omfatter alle sager om rykning og ikke specifikt § 4, stk. 3, 2. pkt., idet en opgørelse af sådanne anmodninger ville kræve en manuel gennemgang af samtlige sager. Roskilde Kommune har efter den 7. januar 2009 ikke imødekommet rykning efter grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt.

2.2. Roskilde Kommune har i forbindelse med A's sag indhentet en vejledende udtalelse fra Skattestyrelsen om, hvorvidt en kommune ved en generel beslutning kan vedtage, at kommunen ikke vil påføre rykningspåtegninger på skadesløsbreve, der tjener som sikkerhed for kommunen for lån efter § 4, stk. 3, i grundskyldslåneloven.

Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 28. september 2020 vurderet, at styrelsen er mest tilbøjelig til at mene, at en kommunalbestyrelse kan beslutte generelt ikke at tillade rykning for nye lån efter grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt.

2.3. Jeg har sendt begge Roskilde Kommunes udtalelser til partshøring hos advokatfirmaet.

I et høringssvar af 10. november 2020 har firmaet på vegne af A gjort gældende bl.a., at det som udgangspunkt har formodningen imod sig, at et skøn i lovgivningen kan afskæres eller kraftigt beskæres.

Advokatfirmaet har også anført, at forarbejderne til § 4, stk. 3, 2. pkt., må forstås således, at kommunen efter de almindelige forvaltningsretlige regler kan lave praksis og retningslinjer for den nærmere administration, men at dette ikke betyder, at kommunalbestyrelsen kan undlade at benytte bestemmelsen. Advokatfirmaet mener således, at der hverken i bestemmelsens ordlyd eller i forarbejderne er støtte for, at kommunen skulle kunne fravælge brugen af bestemmelsen, hvorfor formodningsreglen må føre til, at der er et pligtmæssigt skøn.

Advokatfirmaet har i et senere partshøringssvar af 25. juni 2021 fastholdt, at Roskilde Kommune har sat skøn under regel ved ikke at anvende grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt. Advokatfirmaet har henvist til, at Roskilde Kommune i sin supplerende udtalelse af 25. maj 2021 har oplyst, at kommunen ikke efter den 7. januar 2009 har imødekommet rykning af skadesløsbreve efter bestemmelsen. Advokatfirmaet har endvidere henvist til, at det

fremgår af Roskilde Kommunes økonomiudvalgs beslutning fra 2009, at kommunen forud herfor anvendte § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven.

3. Retsgrundlaget

3.1. Grundskyldslåneloven

3.1.1. Formål mv.

Den oprindelige grundskyldslånelov (lov nr. 231 af 11. juni 1965 om lån til betaling af ejendomsskatter for visse parcel- og rækkehuse) indeholdt i § 1, stk. 1, følgende bestemmelse:

”§ 1. Efter begæring af ejere af parcel- og rækkehuse kan kommunalbestyrelsen i alle kommuner bortset fra amtskommuner yde lån til betaling af de ejendomsskatter (...) samt vej- og kloakafgifter o. lign., der påhviler de pågældende ejendomme med tilhørende grund, gårdsplads og have.”

Formålet med loven er beskrevet således i de almindelige bemærkninger til lovforslaget:

”Forslaget tilsigter at åbne adgang for kommunerne til at yde ubemidlede parcelhusejere, hvis arbejdsindtægt er nedsat eller helt bortfaldet på grund af alder eller invaliditet, lån til betaling af de på deres ejendomme hvilende skatter og afgifter med henblik på at hjælpe de pågældende til at forblive boende i deres huse, idet de gennem låneordningen fritages for den løbende betaling af de omhandlede skatter m.v., der herefter normalt først skal udredes ved ejerskifte.

For at sikre kommunerne mod tab ved disse låneordninger foreslås de ydede lånebeløb sikret ved pant i ejendommen, hvorhos lånet skal forrentes med 6 pct. p.a.”

Jeg henviser til Folketingstidende 1964-65, tillæg A, sp. 2171.

Lån til betaling af ejendomsskatter mv. kunne ydes, hvis nærmere betingelser i lovens § 1, stk. 2, var opfyldt, herunder at omstændighederne efter kommunalbestyrelsens skøn i øvrigt talte for ydelse af et sådant lån.

Kommunen var efter den pågældende bestemmelse ikke forpligtet til at yde lån til sine borgere efter loven. Af forarbejderne til samme lovs § 8 fremgår således bl.a.:

”Da kommunalbestyrelsen efter forslaget står helt frit med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den overhovedet vil etablere låneordninger af den omhandlede art, og da afgørelsen i de enkelte sager beror på et skøn, der ikke kan anses for egnet til prøvelse af højere administrativ myndighed, foreslås det, at kommunalbestyrelsens afgørelser af disse spørgsmål ikke skal kunne indbringes for anden administrativ myndighed.”

Jeg henviser til Folketingstidende 1964-65, tillæg A, sp. 2174.

Ved lov nr. 62 af 15. marts 1972 (lov om ændring af lov om lån til betaling af ejendomsskatter for visse parcel- og rækkehuse) blev § 1, stk. 1, i grundskyldslåneloven ændret, således at kommunen fik pligt til at etablere en låneordning. I forarbejderne til loven er der således i de almindelige bemærkninger anført bl.a. følgende:

”Da regeringen imidlertid må finde det rimeligt, at der i alle kommuner åbnes adgang til opnåelse af lån efter lovens bestemmelser, foreslås der ved nærværende lovforslag indført en pligt for samtlige kommunalbestyrelser til at etablere låneordninger, men således at det som hidtil tilkommer kommunalbestyrelsen at skønne over, om omstændighederne i det enkelte tilfælde taler for ydelse af lån, og således at det alene gøres til en pligt for kommunen at yde lån til betaling af ejendomsskatterne, medens det er overladt til den enkelte kommunalbestyrelses afgørelse, om den også vil yde lån til betaling af vej- og kloakafgifter o. lign.”

Jeg henviser til Folketingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 873 f.

3.1.2. Grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt.

Grundskyldslånelovens § 4 havde på tidspunktet for Roskilde Kommunes afslag til A følgende ordlyd (dagældende lovbekendtgørelse nr. 1112 af 30. august 2013 om lån til betaling af ejendomsskatter, som ændret ved § 1, nr. 4, i lov nr. 1555 af 13. december 2016 og § 10, nr. 2-4, i lov nr. 688 af 8. juni 2017):

”§ 4. Til sikkerhed for betaling af lånebeløbet med påløbne renter tinglyses der et skadesløsbrev eller et ejerpantebrev med pant i ejendommen eller i en andel af ejendommen (...).

Stk. 2. Skadesløsbrevets eller ejerpantebrevets pålydende skal have panteret inden for den senest ansatte ejendomsværdi. I tilfælde, hvor skadesløsbrevet eller ejerpantebrevet tinglyses i en andel af ejendommen, skal det have sikkerhed inden for en forholdsmæssig del af den regulerede ejendomsværdi.

Stk. 3. Skadesløsbrevet eller ejerpantebrevet skal have oprykkende prioritet. Kommunalbestyrelsen kan efter låntagerens anmodning forsyne skadesløsbrevet med rykningspåtegning eller tillade, at ejerpantebrevet rykker tilbage i forbindelse med anden lånoptagelse. Skadesløsbrevet eller ejerpantebrevet skal dog fortsat have sikkerhed inden for de grænser, der er anført i stk. 2.”

§ 4 blev nyaffattet ved lov nr. 267 af 13. maj 1987 om ændring af lov om lån til betaling af ejendomsskatter og om ændring af ligningsloven (lån til ejere af en del af en ejendom m.v.).

Af forarbejderne til § 4 i lovforslag nr. L 167 af 15. januar 1987 om ændring af lov om lån til betaling af ejendomsskatter og om ændring af ligningsloven (lån til ejere af en del af en ejendom m.v.), Folketingstidende 1986-87, fremgår følgende:

”ad 3). Efter gældende lov skal skadesløsbrevet have oprykkende prioritet. Det vil sige, at skadesløsbrevet skal rykke op i prioritetsordenen, efterhånden som foranstående panterettigheder afdrages eller til et forud bestemt tidspunkt helt indfries.

Loven bestemmer altså ikke blot, at skadesløsbrevet ved udstedelsen skal ligge inden for ejendomsværdien, men også at sikkerheden løbende skal forbedres. Indenrigsministeriet har ment, at disse bestemmelser naturligt må forstås således, at der i lovtæksten er gjort udtømmende op med spørgsmålet om sikkerheden for kommunens lån, og at det derfor må være udelukket, at kommunen senere kan forringe skadesløsbrevets prioritetsstilling ved at give det rykningspåtegning.

På den baggrund er det i Indenrigsministeriets cirkulære nr. 16 af 7. februar 1983 om loven anført, at kommunerne er udelukket fra efter låntagerens anmodning at forsyne skadesløsbrevet med rykningspåtegning.

Det har imidlertid fra kommunal side været gjort gældende, at dette kan føre til mindre rimelige resultater. Den manglende adgang til at rykke med de kommunale skadesløsbreve vil således kunne udelukke låntagerne fra at optage realkreditlån f.eks. til boligforbedring.

Det foreslås derfor, jf. forslag til nyt stk. 3 i § 4, at der gives kommunerne adgang til efter anmodning at lade deres skadesløsbreve rykke i forbindelse med optagelse af nye lån, dog således at skadesløsbrevet fortsat skal ligge inden for den oprindelige grænse (kontantejendomsværdien).

Rykning vil især kunne være rimelig i forbindelse med lån til boligforbedring. Man har dog ikke fundet det praktisk i loven af fastlægge en nærmere afgrænsning af rykningsadgangen. Der er derfor efter forslaget tale om en bestemmelse, der generelt giver kommunerne adgang til at rykke i forbindelse med ny lånoptagelse. Det er herefter op til den enkelte kommune, hvorledes den nærmere vil administrere denne adgang, idet det dog i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper forudsættes, at den enkelte kommunes administration af rykningsadgangen sker efter ensartede retningslinjer.”

I forlængelse heraf udstedte Indenrigsministeriet vejledning nr. 108 af 9. juli 1987 om ændring af lov om lån til betaling af ejendomsskatter og om ændring af ligningsloven. Vejledningen gengiver alene dele af afsnittet fra forarbejderne gengivet ovenfor og indeholder således ikke yderligere bidrag til forståelsen af § 4, stk. 3, 2. pkt.

3.2. Grundsætningen om forbud mod skøn under regel

Når en forvaltningsmyndighed er overladt et skøn, beror det i første række på en fortolkning af det relevante regelgrundlag, i hvilket omfang myndigheden har pligt til at foretage en konkret afvejning af den individuelle sags særlige hensyn, og i hvilket omfang myndigheden kan begrænse dette konkrete skøn gennem opstillingen af interne regler, der begrænser skønnet eller underlægger dette hoved- og prioriteringsregler, jf. U 2008.2195 H og U 2021.1421 H. Der gælder i den forbindelse formentlig en formodning imod, at skønnet helt kan afskæres. Jeg henviser til sagerne [FOB 2000.439](#), [FOB 2009 5-4](#) og [FOB 2013-20](#) (på ombudsmandens hjemmeside). I sidstnævnte sag udtalte ombudsmanden således, at

”[d]et er almindeligt antaget, at en forvaltningsmyndighed ikke uden særlige holdepunkter i lovgivningen kan sætte et lovbestemt skøn under regel ved at opstille interne regler, der afskærer eller kraftigt begrænser skønnet. Som udgangspunkt er en forvaltningsmyndighed således forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og i forhold hertil træffe en afgørelse efter en konkret vurdering (...).”

Grundsætningen om forbud mod skøn under regel er omtalt flere steder i den juridiske litteratur.

Af Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 367 ff. (Søren Højgaard Mørup), fremgår følgende:

”Grundsætningen er ikke til hinder for, at forvaltningen opstiller og anvender prioriteringsregler, ligesom forvaltningen også kan anvende hovedregler, når blot den i det enkelte tilfælde overvejer, om hovedreglen

skal fraviges. Derimod er det ikke foreneligt med et krav om pligtmæssigt skøn, hvis der anvendes begrænsnings- eller afskæringsregler, hvorved visse eller alle afgørelser træffes efter en intern regel i stedet for efter et konkret skøn (...).

Som anført er der kun tale om en formodning om pligt til at udøve et konkret skøn. I princippet er det et fortolkningsspørgsmål, om lovgivningsmagten har villet forbyde forvaltningen at anvende begrænsnings- eller afskæringsregler. Ofte kan det være vanskeligt at afgøre ud fra en fortolkning af loven, om dette er tilfældet. I så fald må der inddrages andre synspunkter for at afgøre, om der gælder et krav om, at forvaltningen skal foretage en konkret afvejning i det enkelte tilfælde.

De synspunkter, som – ud over tilkendegivelser i forarbejderne om lovgivningsmagtens hensigt – må tages i betragtning ved vurderingen af, om der lovligt kan anvendes begrænsnings- og afskæringsregler, er bl.a., hvor stort et behov der er for sådanne regler for at sikre en ensartet og forudsigelig behandling af borgerne, dvs. ligheds- og forventningshensyn. Disse hensyn taler generelt for, at forvaltningen opstiller klare og faste regler. Det samme kan praktiske hensyn gøre: Dels er det lettere at administrere efter regler end at udøve konkrete skøn. Dette kan især få betydning, hvor der skal afgøres et meget stort antal ensartede sager. Dels – og mere væsentligt – kan det være vanskeligt at foretage et individuelt og sagligt korrekt skøn, hvis afgørelsen f.eks. består i at tage stilling til et meget stort antal ansøgninger, der skal prioriteres. Ved anvendelse af regler kan vilkårlighed begrænses eller undgås. Omvendt taler det for, at der bør udøves et konkret skøn, hvis der er tale om en afgørelse, som er meget indgribende over for den enkelte borger.

Der, hvor der foreligger et 'frit skøn', f.eks. hvor forvaltningen kan meddele en tilladelse eller dispensation, uden at loven udtrykkeligt eller forudsætningsvis fastsætter, hvad der skal være retningsgivende, står det teoretiske synspunkt, om at forvaltningen skal skønne individuelt, forholdsvis stærkt."

Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 275 f., anfører bl.a. følgende:

"Hvor der ikke er udtrykkelig lovhjemmel for fastsættelse af retningslinjer, og hvor en fortolkning af lovgrundlaget ej heller i øvrigt giver konkrete holdepunkter for en løsning af problemet, må udgangspunktet principielt være en vurdering af, med hvilken vægt de ovennævnte hensyn [til bl.a. forudsigelighed, lighed og administrativ behandling; *min tilføjelse*] gør sig gældende på det pågældende område. Der gælder dog en *formodning imod, at skønnet helt kan afskæres, og formentlig også imod*

egentlige begrænsninger af skønnet, f.eks. gennem opstilling af ufravigelige (positive eller negative) betingelser, således at der kun bliver tale om et skøn med hensyn til forvaltningsaktens udstedelse, når disse betingelser er opfyldt.

...

Det klareste eksempel på afskæring af afvejningen foreligger, hvor en hjemmel aldrig benyttes.

...

Bestemmelser (...), hvorefter der kan udstedes tilladelse eller dispenseres fra loven, lægger i almindelighed op til en konkret vurdering.”

Bent Christensen anfører i Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation, 2. udgave (1997), s. 175 f., om problemstillingen bl.a. følgende:

”3.4.2.3. Der er forskel på forskellige slags afvejningsregler

Interne regler, der afskærer afvejning, er naturligvis de mest problematiske.

En afart består i, at forvaltningen ganske vist ikke udfylder skønnet med en regel, men simpelthen bevidst undlader at bruge bemyndigelsen til at skønne. Det er givetvis ulovligt.

...

Lovligheden af bevidst opstillede regler, der afskærer afvejning fuldstændigt, har formodningen imod sig. Men især masseforvaltning eller behovet for forudseelighed kan på forvaltningsområder, der ikke præges af høje krav om individualisering, gøre sådanne regler acceptable.

...

3.4.3. En konklusion

...

Ved anvendelse af retsgrundsætningen om det pligtmæssige skøn bør man derfor se på hjemmelsloven, på forvaltningsområdet, på antallet af sager på forvaltningsområdet, og hvilken slags afvejningsregel, der er tale om, og de retspolitiske vurderinger bør tages med i betragtning.”

Se også Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 339.

Jens Peter Christensen anfører i Per Magid mfl., Højesteret – 350 år (2011), s. 269 f., følgende:

”I det hele kan man formentlig sige, at der i Højesteret har været en noget forbeholden indstilling over for en vidtgående anvendelse af forbudet mod skøn under regel. Behovet for forudsigelighed, lige behandling og hensynet til – i virkelighedens verden – at undgå usaglig forvaltning kan sammen med praktiske administrative hensyn tale med styrke for, at en fast regel kan være at foretrække frem for den teoretisk set bedste, individuelle, skræddersyede afgørelse.”

4. Min vurdering

4.1. På baggrund af Roskilde Kommunes udtalelser lægger jeg til grund, at kommunen siden økonomiudvalgets beslutning den 7. januar 2009 alene har rykket for lån efter reglerne i grundskyldslåneloven, hvis kommunen er forpligtet hertil efter lovens § 4, stk. 4. Roskilde Kommune undlader således i alle tilfælde at vurdere, om kommunen vil rykke efter lovens § 4, stk. 3, 2. pkt.

Jeg forstår, at kommunens formål med denne praksis er at sikre kommunens pant mod at stå uden eller med en forringet sikkerhed og dermed at sikre kommunen mod økonomisk tab.

Efter min opfattelse er det et sagligt hensyn efter grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt., at søge at sikre, at kommunens pant ikke står uden eller med en forringet sikkerhed.

Jeg henviser i den forbindelse til, at lovgivningsmagten ved indførelsen af låneordningen i 1965 vedtog, at de ydede lånebeløb skulle sikres ved pant i ejendommen for at sikre kommunerne mod tab. Jeg henviser også til ordningen efter loven om, at skadesløsbrevet eller ejerpantebrevet skal have opryk-kende prioritet.

Endvidere er det i hvert fald til dels netop på grund af den ringere sikkerhed, der er forbundet med at stå efter kommunens prioritet, at en efterstillet pant-haver typisk ikke vil give lige så fordelagtige lånebetingelser som en pantha-ver, hvis krav er sikret forud for kommunens krav.

Formålet med at indføre reglen i grundskyldslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., var ikke at ændre på de nævnte principper, men at indføre en mulighed for rykningspåtegninger bl.a. i tilfælde, hvor dette ellers ville *udelukke* låntagerne fra at optage realkreditlån.

Jeg finder på den baggrund, at der ikke i lovens forarbejder er støtte for, at en kommune har pligt til at påtage sig en større økonomisk risiko med det formål, at en ejer kan få et billigere lån. Af samme grund har jeg ikke bemærkninger til, at en kommune ikke giver rykningstilsagn i en sag som den foreliggende, hvor husejerens formål med at opnå rykningstilsagnet (alene) er at optage et nyt realkreditlån til en lavere rente.

4.2. I den foreliggende sag har Roskilde Kommune imidlertid ikke over for A begrundet sit afslag med de ovennævnte forhold, men har i stedet henvist til kommunens generelle beslutning fra 2009 om ikke at meddele rykningstilsagn efter § 4, stk. 3, 2. pkt., men kun rykke, når kommunen er forpligtet hertil efter lovgivningen.

Sagen rejser derfor det bredere spørgsmål, om Roskilde Kommune ulovligt har sat sit skøn under regel ved fuldstændigt at afskære brugen af § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven – således at denne praksis ikke alene omfatter rykningstilsagn, hvor husejerens formål med at opnå rykningstilsagnet alene er at optage et realkreditlån til en lavere rente, men helt generelt udelukker en konkret vurdering af enhver ansøgning om rykningstilsagn, herunder i forhold til sager om optagelse af lån til boligforbedring.

Som det fremgår af pkt. 3.2 ovenfor, gælder der en ulovbestemt formodning imod, at skønnet helt kan afskæres, og det er på den baggrund antaget i bl.a. ombudsmandspraksis, at interne regler, der helt afskærer brugen af en lovbestemmelse, må have klare holdepunkter i lovgivningen for at kunne opretholdes.

Efter min opfattelse indeholder forarbejderne til § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven ikke holdepunkter for, at skønnet efter denne bestemmelse helt kan afskæres, ved at en kommune kan træffe en generel beslutning om i alle tilfælde at undlade at vurdere, om kommunen vil rykke i henhold til § 4, stk. 3, 2. pkt., og kun giver rykningstilsagn, når kommunen er forpligtet hertil efter lovgivningen.

Tværtimod fremgår det – som anført ovenfor under pkt. 3.1.2 – af forarbejderne til grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt., at bestemmelsen blev indført for at give kommunerne en adgang til at rykke deres skadesløsbrev for at undgå urimelige resultater i enkeltsager.

Det anførte i forarbejderne fra 1987 om, at det herefter er "op til den enkelte kommune, hvorledes den nærmere vil administrere denne adgang", er efter min opfattelse udtryk for, at man fra lovgivers side var opmærksom på, at indførelsen af bestemmelsen kunne føre til en ikke-ensartet praksis kommunerne imellem, idet nogle kommuner kan vælge at anlægge et større forsigtighedsprincip end andre kommuner.

Forarbejderne til den oprindelige grundskyldslånelov kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat.

Som det fremgår af pkt. 3.1.1 ovenfor, fulgte det af § 1, stk. 1, i den oprindelige grundskyldslånelov, at kommunen ikke var forpligtet til at oprette en låneordning. Bestemmelsen i § 1, stk. 1, var på det tidspunkt formuleret på en måde, der ligner formuleringen i den gældende § 4, stk. 3, 2. pkt., idet det fremgår af begge bestemmelser, at kommunalbestyrelsen "kan". Som ligeledes anført i pkt. 3.1.1 ovenfor, var der dog klare holdepunkter i forarbejderne til den dagældende grundskyldslånelov for, at bestemmelsen i § 1, stk. 1, skulle forstås sådan, at kommunen ikke var forpligtet til at benytte bestemmelsen om låneadgang, idet det fremgik, at kommunalbestyrelsen "står helt frit med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den overhovedet vil etablere låneordninger af den omhandlede art".

Tilsvarende holdepunkter findes ikke i forarbejderne til § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven vedrørende rykningstilsagn. Jeg bemærker i øvrigt, at grundskyldslånelovens § 1 senere blev ændret ved lov nr. 62 af 15. marts 1972, således at der nu bestod en pligt for samtlige kommunalbestyrelser til at etablere låneordninger for visse typer fordringer, og "således at det som hidtil tilkommer kommunalbestyrelsen at skønne over, om *omstændighederne i det enkelte tilfælde* taler for ydelse af lån [*min fremhævelse*]". Det synes på den baggrund klart, at grundskyldslåneloven ikke bygger på en generel forudsætning om, at lovens hjemmelsbestemmelser ikke fordrer et konkret skøn.

Efter min opfattelse kan det i forhold til vurderingen af, om en kommune kan beslutte aldrig at gøre brug af bestemmelsen (uden for de tilfælde, hvor den er forpligtet hertil efter anden lovgivning), desuden ikke tillægges vægt, at det af ordlyden fremgår, at "kommunalbestyrelsen kan" tillade rykning.

Anvendelsen af ordet "kan" indebærer, at en kommunalbestyrelse ikke er forpligtet til at meddele rykningstilsagn, og at en borger derfor ikke har retskrav herpå. Ordet "kan" indebærer til gengæld ikke i sig selv, at en sådan beslutning kan træffes generelt med virkning for enhver mulig fremtidig sag.

Endvidere bemærker jeg, at anvendelsen af ordet "kommunalbestyrelsen" i grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt., ikke indebærer, at lovgivningsmagten dermed har tilkendegivet, at beslutninger af den pågældende art skal træffes af kommunalbestyrelsen som politisk organ, og at kommunalbestyrelsen i den pågældende kommune således ikke kan delegere sin kompetence efter bestemmelsen til den kommunale forvaltning.

Jeg henviser til pkt. 50 i Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 4.1.3.1 og 4.1.1.7 i Social- og Indenrigsministeriets vejledning nr. 9150 af 29. februar 2016 om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner, Hans B. Thomsen mfl., Lov om kommunernes styrelse og Normalforretningsorden med kommentarer (2010), s. 55 f., og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 159 ff. (Anders Valentiner-Branth).

4.3. På baggrund af det anførte mener jeg, at Roskilde Kommune ikke havde grundlag for at træffe en generel beslutning om aldrig at gøre brug af bestemmelsen i grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt., og kun give rykningstilsagn, når den er forpligtet hertil efter lovgivningen.

Det kan efter min opfattelse ikke i forhold til en så absolut afskæring af skønnet føre til et andet resultat, at både retsrådets karakter, lighedsbetragtninger og mængden af sager inden for det pågældende område tilsiger, at en vis intern regeldannelse må være lovlig i relation til administrationen af grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt.

Det er på den anførte baggrund således min opfattelse, at Roskilde Kommune ikke kan afslå anmodninger om, at kommunen rykker et skadesløsbrev eller ejerpantebrev ned i prioritet, alene med henvisning til kommunens generelle beslutning fra 2009.

Jeg har gjort Roskilde Kommune bekendt med min opfattelse. Da kommunen alene har begrundet sit afslag på at give rykningstilsagn til A ved at henvise til beslutningen fra 2009, har jeg samtidig henstillet til kommunen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse over for ham. Jeg har også henstillet, at kommunen ændrer sin generelle beslutning og praksis.

Jeg har bedt Roskilde Kommune om at orientere mig om, hvad min udtalelse i den henseende giver kommunen anledning til.

Jeg har desuden bedt Roskilde Kommune om at sende mig en kopi af sin afgørelse til A.

(...) Jeg vil desuden i umiddelbar forlængelse af min afslutning af sagen sende en kopi af udtalelsen i anonymiseret form til Skattestyrelsen.

Roskilde Kommune underrettede mig efterfølgende om, at kommunen havde besluttet, at der i hver sag om anmodning om rykning efter § 4, stk. 3, 2. pkt.,

i grundskyldslåneloven ville blive foretaget et individuelt skøn, samt at kommunen nu havde accepteret en anmodning fra borgeren om at rykke kommunens skadesløsbrev.

Herefter meddelte jeg Roskilde Kommune, at jeg anså mine henstillinger for fulgt, og at jeg ikke foretog mig mere i sagen.