

**OMBUDSMANDEN  
FOR INATSISARTUTS  
BERETNING  
FOR 2014**



## Fiskeri - støtte

### 5.10 Modregning i tilskud til ophugning af fiskefartøj. Partshøring i forbindelse med modregning. Vejledningspligt

*A søgte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om tilskud til ophugning af sit fiskefartøj. I forbindelse med udbetalingen af dette tilskud blev departementet opmærksom på, at A som selvskyldnerkautionist skyldte departementet for nogle misligholdte lån, og departementet modregnede som følge heraf i hele det tildelte ophugningstilskud.*

*Ombudsmanden fandt det beklageligt, at departementet ikke i forbindelse med modregningen i ophugningstilskuddet gjorde sig overvejelser om obligationsrettens regler om effektiv betaling og derved uhjemlet foretog modregning i i hvert fald den del af tilskuddet, der var øremærket til selve den fysiske ophugning af fiskefartøjet.*

*Ombudsmanden fandt ikke, at modregning efter de almindelige modregningsregler var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, hvorfor der ikke skulle partshøres efter denne lov. Efter en konkret vurdering fandt ombudsmanden dog, at A burde have været partshørt i henhold til god forvaltningsskik. Ombudsmanden fandt endvidere, at departementet i overensstemmelse med den forvaltningsretlige grundsætning om vejledningspligt burde have vejledt – hvilket ville have været naturligt – A i forbindelse med hans ansøgning om ophugningstilskud, herunder have oplyst ham om, at han kunne risikere at blive mødt med en modregningsbeslutning (udtalelse af 3. oktober 2014, j.nr. 2014-813-0009).*

I 2006 og 2007 optog F ApS tre erhvervsstøttelån hos Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (det daværende Direktoratet for Fiskeri og Fangst) til køb og istandsættelse af et fiskefartøj samt køb af diverse fiskeudstyr.

Samtidig med optagelsen af disse lån tiltrådte A, der var direktør og eneanpartshaver i F ApS, en selvskyldnerkaution, efter hvilken han indestod ”for al skyld, som [F ApS] til enhver tid måtte have til [departementet]” (såkaldt alskyldserklæring).

I 2008 gik F ApS konkurs. Jeg har forstået det sådan, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug anmeldte sit krav til konkursboet, men at boet blev afsluttet uden dividende til kreditorerne.

Der er uenighed mellem Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og A om, hvorvidt departementet sendte opkrævninger for restgælden til A som selvskyldnerkautionist. Ud fra sagens akter må jeg dog umiddelbart konstatere, at der ikke blev erindret for gælden i en lang periode. Ved brev af 13. juli 2011 meddelte departementet A, at restgælden ville blive sendt til inddrivelse. A hævder, at han ikke har modtaget nævnte brev og henviser til, at brevet er påført forkert postnummer. Det står mig noget uklart, om og i bekræftende fald på hvilken måde gælden herefter blev søgt inddrevet.

På baggrund af en ansøgning fra A traf Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ved brev af 5. juli 2013 afgørelse om tildeling af ophugningstilskud til ophugning af et fiskefartøj, der tilhørte A personligt. Tilskuddet blev meddelt med hjemmel i landstingslov nr. 15 af 20. november 2006 om fiskerifinansieringspulje med senere ændringer. Tilskuddet blev fastsat til ca. 1,5 mio. kr.

Jeg må forstå det sådan, at sager om erhvervsstøttelån og ophugningstilskud behandles af to forskellige afdelinger i departementet, således at den afdeling, der bevilligede ophugningstilskuddet, først ved udbetalingen af tilskuddet blev opmærksom på A's gæld (som selvskyldnerkautionist) til departementet.

Ved e-mail af 3. december 2013 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug således A's advokat, at man var blevet opmærksom på A's gæld, og at departementet nærmere ville undersøge, hvilke konsekvenser dette ville have med hensyn til udbetalingen af ophugningstilskuddet.

I fortsættelse af nævnte e-mail meddelte departementet ved e-mail af 5. december 2013 A's advokat, at det tildelte ophugningstilskud på ca. 1,5 mio. kr. blev modregnet i A's restgæld på erhvervsstøttelånet, der androg over 3 mio. kr.

På baggrund af A's klage til mig udbad jeg mig ved brev af 20. maj 2014 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om en udtalelse til sagen. Jeg bad departementet om i departementets udtalelse også at redegøre for, hvilke overvejelser departementet ved modregningen havde gjort sig vedrørende de obligationsretlige

regler om effektiv betaling, samt i øvrigt hvilke overvejelser departementet ved modregningen havde gjort sig vedrørende det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb.

Ved brev af 9. juli 2014 til mig afgav Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug udtalelse til mig. Af udtalelsen fremgår blandt andet følgende:

”[...]

Baggrunden for, hvorfor det ved behandlingen af ophugningsansøgningen ikke oplyses om restancen, er, at sagsbehandleren, der sidder med erhvervsstøttesagerne, var syg på det tidspunkt, hvor A's ansøgning om ophugningstilskud blev behandlet. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at der ved behandlingen af ansøgningen er gået 2 år, siden sagen blev sendt til inddrivelse. Dette medførte, at det først er på tidspunktet, hvor departementet er i gang med udbetalingen af ophugningsstøtten, at dette forhold bliver bragt op igen og set i sammenhæng med partens ansøgning om ophugningstilskud.

Med hensyn til princippet om effektiv betaling skal departementet fremhæve, at det, at der vil blive foretaget modregning, direkte fremgår af cirkulære om ophugningstilskud til forældede fartøjer af 1. september 2010, § 8 [...]. Endvidere mener departementet, at parten ikke var i god tro med hensyn til gælden. Han burde, på baggrund af de fremsendte terminsopkrævninger samt den underskrevne selvskyldnererklæring samt brevet af 13. juli 2011, have forstået, at han fortsat havde et udestående.

Til information skal det oplyses, at departementet er i gang med at ændre reglerne, således at reglerne fremadrettet fremkommer af en bekendtgørelse og ikke af et cirkulære.

Endvidere varsler departementet parten, via hans advokat, om forholdet, så hurtigt departementet bliver opmærksom på dette. Departementet bliver opmærksom på forholdet den 27. november [2013] og kontakter umiddelbart inddrivelsesmyndigheden for at finde ud af, om gælden er inddrevet, og hvad konsekvenserne eventuelt bliver for det tilfælde, at gælden fortsat eksisterer. Departementet foretager underretningen til parten, i mail af 3. december [2013], hvor departementet meddeler:

”Under behandlingen af udbetalingen er departementet blevet opmærksom på, at A har udestående gæld til det offentlige. Det drejer sig om en udestående erhvervsstøttegæld, hvilket er sendt til inddrivelse i 2011. Departementet er sammen med Skattestyrelsen i gang med at undersøge, hvilke konsekvenser dette har med hensyn til udbetalingen. I vil høre fra os inden for kort tid.”

Departementet korresponderer på dette tidspunkt med inddrivelsesmyndigheden og skriver således igen den 5. december [2013] til partens advokat:

”Sagen er, at departementet den 13. juli 2011 oversendte en sag vedrørende misligholdt gæld til inddrivelse. Gælden stammer fra A's tidligere selskab F ApS. Selskabet er gået konkurs, men A er solidarisk selvskyldnerkautionist for selskabet. På tidspunktet, hvor sagen blev oversendt til inkasso, udgjorde gælden 3.019.530 kr. I henhold til gældende regler vil således ophugningsstøtten på 1.502.450 kroner modregnes mod den udestående gæld. Med hensyn til modregningen og inddrivelsen af kravet er det Skattestyrelsen, der står for dette. Dokumenterne, der dokumenterer forholdene, er vedlagt.”

Departementet modtager ikke svar fra hverken parten eller fra partens advokat på disse to mails. Udbetalingen og modregningen foretages således den 12. december [2013]. Først den 21. januar [2014] skriver partens advokat til departementschefen og anmoder om et møde.

Med hensyn til hvilke overvejelser departementet ved modregningen har gjort sig vedrørende det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb, er departementet enig i, at der er tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Det er også på denne baggrund, departementet meddeler partens advokat om forholdet, så hurtigt departementet bliver opmærksom på dette, både i mail af 3. december [2013] og mail af 5. december [2013]. På trods af dette modtager departementet ikke svar på de to henvendelser. På denne baggrund foretager departementet udbetalingen og modregningen den 12. december [2013].

[...]”

Ved brev af 14. juli 2014 sendte jeg Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs udtalelse af 9. juli 2014 i høring hos A, som afgav bemærkninger ved e-mail af 7. august 2014 med bilag.

### **Jeg udtalte herefter:**

#### **”1. Afgrænsning af min undersøgelse**

Den overordnede problematik i denne sag er, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug kunne modregne det af departementet bevilligede lån til F ApS, hvor A indgik som selvskyldnerkautionist, i departementets tilskud til A til ophugning af dennes fiskefartøj. Denne problemstilling vil jeg nærmere forholde mig til i afsnit 2.

I afsnit 3 vil jeg nærmere forholde mig til, hvorvidt der skulle være partshørt forud for modregningsbeslutningen. Med andre ord vil jeg forholde mig til, hvorvidt sagsbehandlingsloven måtte anses for at være gældende i forbindelse med modregningen. Jeg vil endvidere i dette afsnit kort forholde mig til den vejledningspligt, der gælder for forvaltningen.

## 2. Modregning af erhvervsstøttelånet i bevilliget tilskud til ophugning af A's fiskefartøj

### 2.1. Indledende bemærkninger om kravet mod A

Jeg forstår A sådan, at det er A's opfattelse, at de tre erhvervsstøttelån, som F ApS i 2006 og 2007 optog hos Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, må anses for at være bortfaldet. Som en konsekvens heraf forstår jeg det videre sådan, at det er A's opfattelse, at også A's selvskyldnerkaution er bortfaldet.

Indledningsvis bemærkes, at lånene er etablerede med hjemmel i landstingsforordning nr. 10 af 12. november 2001 om støtte til fiskeri, fangst og Landbrug (2006-lånene) samt landstingsforordning nr. 10 af 20. november 2006 om erhvervsfremme af fiskeri og fangst (2007-lånet). I medfør af § 8, stk. 1, nr. 1, i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 12 af 12. december 1984 om erhvervsstøtte er erhvervsstøttelån forfaldne til betaling, dersom renter eller afdrag udebliver over én måned efter forfaldsdagen.

Et lån, der ikke er indfriet eller på anden måde bragt aktivt til ophør, kan bortfalde ved forældelse eller passivitet.

Retsgrundlaget om forældelse er Danske Lovs 5-14-4 samt §§ 1-3 i lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer (1908-loven). Regelsættet er sat i kraft for Grønland ved lov nr. 104 af 31. marts 1965 om ikraftsættelse for Grønland af visse formueretlige love m.v.

For forældelse af gældsbreve gælder reglen i Danske Lovs 5-14-4, der fastsætter en forældelsesfrist på 20 år fra fordringens stiftelse.

De pågældende lån er optaget i 2006 og 2007. Lånene er således ikke forældede. Dette gælder heller ikke i forhold til A som selvskyldnerkautionist, da krav mod kautionister forældes efter Danske Lovs regler, hvis der er tale om kaution for et

krav, der er omfattet af denne lov, jf. betænkning 1460/2005 om revision af forældelseslovgivningen, side 240.

Renter på lånene forældes dog efter fem år fra den tid, da renterne af departementet kunne kræves betalt, jf. 1908-lovens § 1, nr. 2, jf. § 2.

Ved siden af forældelsesreglerne gælder der også en almindelig passivitetsgrundsætning, hvorefter en kreditors krav mod debitor kan bortfalde, hvis kreditor ikke over for debitor gør det klart, at kreditor mener at have et krav og agter at gøre dette krav gældende, jf. Gomard, Obligationsret, 3. del, 2009, side 265 ff. Bortfalder et krav mod debitor i henhold til denne passivitetsgrundsætning, bortfalder en eventuel kaution for debitor også som følge af, at kautionen er et accessorium til hovedkravet.

Nævnte passivitetsgrundsætning gælder imidlertid ikke, dersom det står eller burde stå debitor klart, at kreditor har et krav, som kreditor vil gøre gældende, for eksempel et veldefineret pengekrav. Kreditors ret bortfalder ikke, blot fordi denne ikke har sørget for effektiv pleje af sin debitorportefølje, jf. Højesterets dom af 15. juni 1978 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 1978, side 635 ff.).

Ud over det ovenfor anførte om renteproblematikken har jeg således ikke bemærkninger til, at kravet mod A som selvskyldnerkautionist stadig er gældende.

## 2.2. Den gennemførte modregning

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har i sagen foretaget modregning af erhvervsstøttelånene i bevilliget tilskud til ophugning af A's fiskefartøj.

En offentlig myndighed kan som udgangspunkt foretage modregning i borgernes krav mod det offentlige efter obligationsrettens almindelige regler herom, jf. nærmere Gomard, a.st., side 218 ff., jf. side 208 ff. Grundbetingelserne for modregning er, at fordringerne er udjævnelige (komputabilitet), at de er afviklingsmodne, samt at der er gensidighed, det vil sige, at debitor efter den ene fordring er kreditor efter den anden fordring.

Jeg må lægge til grund, at disse grundbetingelser er opfyldt i nærværende sag. Jeg lægger endvidere til grund, at der ikke i sagen indgår tredjemandsrettigheder. Jeg

lægger endeligt til grund, at fordringerne i denne sag (erhvervsstøttelånene og ophugningstilskuddet) ikke udspringer af samme retsforhold (konneksitet), hvilket ville åbne for en videre modregningsadgang.

I visse tilfælde kan der ikke foretages modregning, selvom grundbetingelserne herfor er til stede. I disse tilfælde skal der foretages effektiv betaling.

Modregning er således blandt andet udelukket som middel til opfyldelse af tilgodehavender, som efter parternes aftale skal betales med rede penge, som efter deres karakter er bestemt til dækning af nødvendige leveomkostninger (løn, socialydelser m.v.), eller som ”efter aftalen eller den almindelige opfattelse er bestemt (”øremærket”) til anvendelse til et specielt formål”, jf. Gomard, a.st., side 224.

I denne sag er det spørgsmålet, hvorvidt ophugningstilskuddet er et tilgodehavende, som efter den almindelige opfattelse er bestemt (”øremærket”) til anvendelse til et specielt formål. Er dette tilfældet, kan der som nævnt ikke modregnes i A's krav på bevilliget ophugningstilskud.

Reglerne for ophugningstilskud fremgår af landstingslov nr. 15 af 20. november 2006 om fiskerifinansieringspulje med senere ændringer (især inatsisartutlov nr. 13 af 2. december 2009) (fiskerifinansieringsloven), jf. dennes kapitel 6.

Ophugningstilskuddets størrelse fastsættes med udgangspunkt i fiskerifinansieringslovens § 15. Efter denne bestemmelse udmåles tilskuddets størrelse overordnet som et af departementet fastsat grundbeløb plus et beløb for fartøjets tonnage.

Ophugningstilskuddet udgør således ikke alene udgiften til ophugning, og jeg må forstå det sådan, at tilskuddet således også skal sikre den enkelte ansøger rimelig økonomisk kompensation i forbindelse med ophugningen.

I medfør af fiskerifinansieringslovens § 16, stk. 1, skal det pågældende fiskefartøj ved udbetaling af ophugningstilskuddet ophugges fysisk.

Bestemmelsen uddybes i dens bemærkninger (lovforslagets § 1, nr. 11), hvoraf følgende fremgår:



”§ 16 fastsætter, hvad der skal ske med fartøjet efter, at ophugningstilskud er tildelt. [...] Det fremgår af § 16, stk. 1, at der ved udbetaling af tilskud skal fartøjet ophugges fysisk. Det vil sige, at fartøjet ikke må benyttes til andet formål, og skal slettes af skibsregistret.”

Der kan således næppe være tvivl om, at det med bestemmelsen er forudsat af lovgiver – hvilket også kan udledes allerede af overskriften til lovens kapitel 6: ”Bestemmelser om tilskud til ophugning af fiskefartøjer” – at (noget af) ophugningstilskuddet skal benyttes til den fysiske ophugning. Med andre ord, jf. Gormard, er (noget af) tilskuddet øremærket ophugningen.

Nævnte retsopfattelse kan også finde støtte i fiskerifinansieringslovens formålsbestemmelse, jf. lovens § 1. Af bestemmelsens stk. 1, 2. pkt., der blev indsat i forbindelse med indførelsen af ophugningstilskud (inatsisartutlov nr. 13 af 2. december 2009), fastslås det således, at loven (også) har til formål, ”at fiskerflådens størrelse i forbindelse med strukturtilpasninger i det kystnære fiskeri tilpasses de aktuelle og skønnede fremtidige fangstmuligheder ved indførelse af tilskud til ophugning af fartøjer mod at licenser tages ud”.

Det er således samlet set min opfattelse, at tilskuddet til selve den fysiske ophugning er øremærket af lovgiver på en sådan måde, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke kan modregne for offentlige krav i dette beløb. Beløbet skal således udbetales effektivt.

Jeg finder det beklageligt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke i forbindelse med modregningen i A's sag gjorde sig disse overvejelser og derved uhjemlet foretog modregning i den pågældende del af tilskuddet. Jeg bemærker herved, at departementets henvisning til en modregningsbestemmelse, der er anført i et cirkulære, ikke fører til et andet resultat, da myndighederne ikke over for borgerne kan støtte ret i en sådan retsforskrift.

For så vidt angår den del af tilskuddet, der ikke benyttes til den fysiske ophugning, kan det igen overvejes, hvorvidt denne del også må anses for bestemt (øremærket) til anvendelse til et specielt formål – og derved friholdt for modregning. Nævnte del af tilskuddet må som ovenfor nævnt overordnet set betragtes som en form for økonomisk kompensation i forbindelse med ophugning.

Det er noget uklart, om denne del af tilskuddet er øremærket på en sådan måde, at modregning er udelukket. Jeg finder det således rigtigst, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug over for A i første omgang forholder sig til denne problematik.

Samlet set henstiller jeg således til, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug genoptager A's sag og behandler denne i lyset af mine ovennævnte betragtninger.

### 3. Partshøring i forbindelse med modregningen (det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb) samt vejledningspligt

I forbindelse med behandlingen af denne sag har jeg noteret mig, at modregningen blev gennemført, uden at A forud herfor blev partshørt.

Jeg bemærker herved for en ordens skyld, at jeg ikke er enig med Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i – som jeg må læse departementets udtalelse af 9. juli 2014 til mig – at A's advokat blev partshørt forud for modregningen. De nævnte e-mails, som departementet henviser til, lægger ikke op til en høring.

Reglerne om partshøring fremgår af sagsbehandlingslovens § 19.

Sagsbehandlingslovens regelsæt, herunder lovens § 19, gælder imidlertid alene i "afgørelsessager", jf. herved lovens § 2, hvorefter loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Af bemærkningerne til sagsbehandlingslovens § 2 fremgår det, at der med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter, det vil sige udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Det er synspunktet i den juridiske teori, jf. for eksempel Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 95 f., at en myndigheds beslutninger vedrørende dens økonomiske krav mod andre er omfattet af sagsbehandlingslovens afgørelsesbegreb, hvis retsgrundlaget for myndighedens krav er offentligt, men ikke hvis det er privatretligt.

De skridt, som myndigheden måtte tage med henblik på at inddrive sin fordring, anses som klart udgangspunkt – uanset om fordringen hviler på et offentligt

eller et privatretligt grundlag – for at være privatretlige dispositioner og derved ikke omfattet af afgørelsesbegrebet, jf. Niels Fenger, a.st, side 96, samt Folketingets Ombudsmands beretning for 2013, sag 2013-3, side 10. Afgørende for udfaldet af overvejelserne må være, om det enkelte inddrivelseskridt er særligt møntet på forvaltningen, eller om inddrivelseskridtet er et generelt kreditorinddrivelseskridt.

Folketingets Ombudsmand har – i hvert fald tidligere, jf. Hans Gammeltoft-Hansen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 53 – lagt til grund (om end nok noget tvivlende), at en modregningsbeslutning på linje med en beslutning om løntilbageholdelse må anses for at være en afgørelse i sagsbehandlingslovens (forvaltningslovens) forstand.

Denne opfattelse synes imidlertid muligvis forladt i ovennævnte ombudsmands-udtalelse fra 2013, side 10, første afsnit, der slet ikke nævner modregningsproblematikken.

Selvom det er forbundet med en vis tvivl, finder jeg det mest nærliggende ikke at anse beslutninger om modregning i henhold til de almindelige modregningsregler for afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand. Dette stemmer også bedst overens med det ovenfor anførte om at trække skillelinjen for afgørelsesbegrebet mellem inddrivelseskridt, der er særligt møntet på forvaltningen, og inddrivelseskridt, der gælder for den brede kreditorreds. Jeg bemærker herved også, at henvisningen til løntilbageholdelsesreglerne som et argument for, at modregningsbeslutninger skulle være afgørelser, kan angribes ud fra det synspunkt, at løntilbageholdelsesreglerne til forskel fra de almindelige modregningsregler er særligt møntet på forvaltningen.

På trods af at man således efter min opfattelse må komme frem til, at beslutninger om modregning i henhold til de almindelige modregningsregler – formentlig – ikke er afgørelser, kan det efter omstændighederne være bedst stemmende med god forvaltningsskik alligevel at iagttage sagsbehandlingslovens principper og alligevel foretage for eksempel partshøring.

I nærværende sag er der tale om, at A efter vejledning fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug søgte og fik bevilliget ophugningstilskud, uden at departementet vejledte A om, at han kunne risikere at blive mødt med en modreg-

ningsbeslutning for et krav, der var opstået som følge af departementets egen lånebevilling.

På den baggrund finder jeg det beklageligt, at departementet ikke i henhold til god forvaltningsskik partshørte A forud for modregningsbeslutningen. Jeg finder det i øvrigt beklageligt, at departementet ikke i overensstemmelse med den forvaltningsretlige retsgrundsætning om vejledningspligt vejledte – hvilket ville have været naturligt – A i forbindelse med hans ansøgning om ophugningstilskud, herunder oplyste ham om, at han kunne risikere at blive mødt med en modregningsbeslutning. Jeg bemærker herved, at det efter min opfattelse ikke – som anført af departementet – kan anses for at være en formildende omstændighed, at den sagsbehandler, der sad med erhvervsstøttesagerne, var syg på tidspunktet for bevillingen af ophugningstilskuddet; en myndighed bør således indrette sine sagsgange og sagssystemer på en sådan måde, at misforståelser internt i myndigheden undgås.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug meddelte mig ved brev af 19. november 2014, at departementet havde besluttet at genoptage behandlingen af sagen.

Jeg meddelte departementet ved brev af 21. november 2014, at jeg tog det anførte til efterretning og herefter ikke foretog mig videre i sagen.