



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2022-31

Energistyrelsens partshøring af borger var uhensigtsmæssigt udformet

Resumé

15. december 2022

En borger ansøgte Energistyrelsen om tilskud fra Bygningspuljen til udskiftning af facadevinduer og yderdøre i sit hus.

Forvaltningsret

Som led i en partshøring sendte Energistyrelsen borgeren et brev med filnavnet "Partshøring (...)", hvor der stod, at styrelsen forventede at meddele afslag på borgerens ansøgning om tilskud til udskiftning af yderdøre. Et vedlagt brev med filnavnet "Tilsagnsbrev (...)", der blev betegnet som et afgørelsesudkast i partshøringsbrevet, indeholdt både det påtænkte afslag og et påtænkt tilsagn om tilskud til udskiftning af facadevinduer. Brevet var skrevet i samme form som en endelig afgørelse, men på tværs af alle brevets sider var der påført et vandmærke med ordlyden "UDKAST".

1133.9

114.1

1146.2

1146.9

26.9

Ombudsmanden mente, at brevet "Tilsagnsbrev (...)" måtte anses for et udkast til en afgørelse og ikke en (endelig) afgørelse om tilsagn om tilskud.

Han udtalte, at en myndighed godt kan foretage partshøring ved at sende et afgørelsesudkast til borgeren og bede om eventuelle bemærkninger til udkastet, også hvor udkastet omfatter flere påtænkte afgørelser, og partshøringen kun vedrører en af disse. I sådanne tilfælde er der dog større risiko for, at borgeren misforstår materialet, og myndigheden skal derfor være særligt opmærksom på at sikre, at henvendelsens indhold er klart og tydeligt angiver, hvad borgeren skal – og evt. ikke skal – foretage sig. Det gjorde sig navnlig gældende i en situation som den, der forelå, hvor borgeren mistede muligheden for tilskud, hvis et energiforbedringsprojekt blev iværksat, før tilsagn om tilskud var givet.

Ombudsmanden mente, at Energistirelsens partshøring af borgeren var uhensigtsmæssigt udformet, og han fandt det derfor hensigtsmæssigt, at Energistyrelsen havde ændret i materialet for at gøre dette mere klart.

(Sag nr. 22/03071)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

Bygningspuljen er en tilskudsordning, der administreres af Energistyrelsen, og som giver private bygningsejere og virksomheder mulighed for at søge om tilskud til energiforbedringsprojekter i helårsboliger. Det er en betingelse for at få tilsagn om tilskud, at det projekt, man søger om tilskud til, ikke er påbegyndt, før tilsagnet er meddelt, jf. § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 711 af 24. maj 2022 om tilskud til energibesparelser og energieffektiviseringer i bygninger til helårsbeboelse – på tidspunktet for den foreliggende sag bekendtgørelse nr. 525 af 26. marts 2021 (bygningpuljebekendtgørelsen).

Den 7. april 2021 ansøgte du Energistyrelsen om tilsagn om tilskud fra Bygningspuljen til udskiftning af facadevinduer og yderdøre.

Den 1. juni 2021 modtog du to breve fra Energistyrelsen (det ene med bilag).

I det ene brev – dokumentet med filnavnet "Partshøring (...)" – stod der bl.a. følgende:

"Partshøring om delvist afslag på ansøgning om tilsagn om tilskud fra Bygningspuljen

Energistyrelsen har behandlet din ansøgning om tilsagn om tilskud fra Bygningspuljen.

Vi har på baggrund af sagens oplysninger vurderet, at din ansøgning ikke opfylder alle betingelserne for at få tilskud fra Bygningspuljen.

Partshøringen vedrører afslag på følgende tiltag: Udskiftning af yderdøre.

Se vedlagte brev, der er det afslag, vi forventer at sende dig.

Inden vi træffer en endelig afgørelse, har du mulighed for at komme med bemærkninger til din sag, jf. forvaltningslovens § 19.

Vi skal modtage dine bemærkninger **senest den 16. juni 2021**.

...

Modtager vi ikke bemærkninger fra dig inden fristen, træffer vi afgørelse på det foreliggende grundlag.

Bemærk venligst, at afgørelsesudkastet ikke kan påklages til Energiklagenævnet, før Energistyrelsen har truffet endelig afgørelse.”

Det andet brev – det vedlagte dokument med filnavnet ”Tilsagnsbrev (...)” – var markeret ”UDKAST” (påført som vandmærke på tværs af alle brevs sider). Af brevet fremgik bl.a. følgende:

”Delvist tilsagn om tilskud fra Bygningspuljen

Energistyrelsen har behandlet din ansøgning om tilskud fra Bygningspuljen. Vi kan meddele dig, at du har fået delvis tilsagn om tilskud til klimaskærm.

Tilsagnet udgør i alt kr. 37.530,00 og vedrører ejendommen beliggende (...).

Tilsagnsbeløbet og de enkelte tiltag er udspecificeret på bilag 2, som også viser beregningen af tilsagnet.

Tilsagnet er gældende 2 år fra i dag. Husk, at du skal ansøge om udbetalingen af tilskuddet senest 30 dage efter projektets afslutning. Projektet er slut, når du har gennemført og betalt alle tiltag i projektet, som du har fået tilsagn om tilskud til. (...).

Energistyrelsen meddeler afslag på den del af din ansøgning, som vedrører udskiftning af yderdøre (dørhøje vinduer). Begrundelsen for afslaget er, at yderdørene, du har søgt til, jf. bekendtgørelsens § 12, ikke fremgår af dit energimærke med en glasandel på minimum 70 pct.

Inden du går i gang

Inden du går i gang med dit projekt, skal du orientere dig grundigt i dette brev, samt i de betingelser og krav som gælder for dit tilsagn. (...)

Hvis du ikke overholder disse betingelser og krav, kan du risikere, at tilsagnet bortfalder, og du vil få afslag på din anmodning om at få tilskuddet udbetalt.

Vær særligt opmærksom på, at:

- At projektet ikke må være påbegyndt, inden du har modtaget tilsagnsbrevet. (...)

Den 4. juni 2021 indgik du aftale med en tømrervirksomhed om levering og montering af facadevinduer.

Efter udløbet af partshøringsfristen traf Energistyrelsen afgørelse om at meddele dig delvis tilsagn om tilskud, idet du fik tilsagn om tilskud til udskiftning af facadevinduer, men afslag vedrørende den del af din ansøgning, der angik udskiftning af yderdøre.

Den 30. november 2021 ansøgte du om udbetaling af tilskud til facadevinduerne.

Energistyrelsen meddelte dig ved afgørelse af 7. marts 2022 afslag på din ansøgning. Styrelsen begrundede sin afgørelse med, at dit projekt var påbegyndt, inden du havde fået tilsagn om tilskud, og at det var en betingelse for at få tilskud, at dette ikke var tilfældet.

Energiklagenævnet stadfæstede den 27. juni 2022 Energistyrelsens afgørelse. Nævnet henviste ligesom Energistyrelsen til, at tilsagn om tilskud fra Bygningspuljen er betinget af, at arbejdet ikke er påbegyndt, hvilket indebærer bl.a., at der ikke må være givet retligt bindende tilsagn om køb af udstyr eller indgået andre forpligtelser.

Energiklagenævnet anførte desuden bl.a. følgende:

”Energiklagenævnet finder (...), at Energistyrelsens afgørelse om delvis tilsagn om tilskud ikke er meddelt klager før den 18. juli 2021. Energiklagenævnet bemærker hertil, at det fremgår tydeligt af den skrivelse, der blev fremsendt til klager den 1. juni 2021, at der var tale om en partshøring med mulighed for at fremkomme med bemærkninger, og at der herefter ville blive truffet en endelig afgørelse i sagen.”

2. Retsgrundlag

Forvaltningslovens § 19 fastsætter en almindelig pligt for en forvaltningsmyndighed til i en række tilfælde at høre parten, inden den træffer afgørelse i en sag. Pligten til at partshøre indtræder, hvis parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, og disse oplysninger er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Bestemmelsen indeholder ingen formkrav til selve høringsproceduren. Det skal dog fremgå klart, at der er tale om en partshøring, hvor parten har mulighed for at fremkomme med bemærkninger, inden der træffes afgørelse.

Myndigheden kan foretage partshøring ved at sende en såkaldt agterskrivelse til parten – dvs. en foreløbig afgørelse, hvori de relevante oplysninger er gengivet og vurderet af myndigheden, og hvor myndigheden anfører, hvorledes sagen vil blive afgjort, såfremt der ikke (f.eks. som følge af partshøringen) fremkommer nye oplysninger, jf. U 2007.651 V og U 2005.1256 H. Dog skal det tilstrækkelig tydeligt komme frem, at myndigheden ikke har dannet sig en endelig mening om sagens rette udfald, herunder så parten ikke får det indtryk, at sagen allerede er afgjort.

Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), s. 611 ff., og afsnit 5.1 i [overblik #9](#) om partshøring i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

En myndighed skal skrive til borgeren på en måde, der gør det tilstrækkelig tydeligt, om myndigheden har truffet en afgørelse, og når der træffes en afgørelse, skal den udformes så klart og præcist, at adressaten ikke kan komme i rimelig tvivl om dens retlige rækkevidde, jf. [FOB 1997.248](#) og [FOB 2015-46](#) (på ombudsmandens hjemmeside). [FOB 2019-25](#) vedrørte en generel egen drift-undersøgelse af 300 sagsforløb i Skattestyrelsens kundecenter, hvor kundecenteret havde givet borgere og virksomheder skriftlig vejledning. Ombudsmanden fandt efter en gennemgang af forløbene, at nogle af kundecenterets svar kunne give anledning til tvivl om, hvorvidt de alene var af vejledende karakter eller udtryk for afgørelser i forhold til de rejste spørgsmål. Ombudsmanden pegede på, at en borger risikerer at lide retstab, hvis den pågældende fejlagtigt opfatter en vejledning som en afgørelse og indretter sig i tillid hertil. Ombudsmanden fandt derfor, at kundecenteret burde have øget opmærksomhed på at sikre, at det tydeligt fremgik, at der kun var tale om vejledende svar.

Det følger desuden mere generelt af god forvaltningsskik, at myndighederne bør skrive til borgerne i et sprog, som er let at læse og forstå, målrettet den konkrete situation, og som ikke giver anledning til misforståelser. Jeg henviser til pkt. 214 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (vejledning nr. 11740 af 4. december 1986), Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 673 ff. (Kirsten Talevski), og [overblik #1](#) om god forvaltningsskik i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

3. Dine synspunkter

Efter din opfattelse fremgik det ikke tydeligt af det materiale, som Energistyrelsen sendte til dig den 1. juni 2021, at der ikke var tale om en endelig afgørelse i forhold til den del af tilskuddet, som omhandlede vinduer. Tværtimod fremstod dokumentet "Tilsagnsbrev (...)" – som du modtog sammen med partshøringsbrevet – efter din opfattelse både på grund af sit navn og sit indhold som en afgørelse om delvist tilsagn om tilskud til vinduer. Du har i den forbindelse henvist til, at det i starten af dokumentet anføres, at "Energistyrelsen har behandlet din ansøgning om tilskud fra Bygningspuljen. Vi kan meddele dig, at du har fået delvis tilsagn om tilskud til klimaskærm. Tilsagnet udgør i alt kr. 37.530,00 og vedrører ejendommen beliggende (...)".

Du finder på den baggrund, at Energistyrelsen burde have skrevet tydeligt i teksten i dokumentet af 1. juni 2021, at "dette ikke er det endelige tilsagnsbrev", eller at "for at vi kan træffe den endelige afgørelse og vurdere, om du kan få tilsagn, skal vi først igennem denne partshøring". Du har anført, at du har handlet i god tro, og at det ikke kan føre til et andet resultat, at dokumentet indeholdt et vandmærke med teksten "Udkast", da det ikke tydeligt fremgik, hvad der mentes hermed, og da teksten i dokumentet jo var skrevet, som om der allerede på daværende tidspunkt var meddelt delvist tilsagn.

4. Myndighedernes udtalelser

Energistyrelsen og Energiklagenævnet har udtalt sig om sagen i breve af henholdsvis 18. og 31. oktober 2022.

Om din sag har myndighederne givet udtryk for, at det fremgår tilstrækkelig klart af det materiale, som Energistyrelsen sendte til dig den 1. juni 2021, at der ikke var tale om en endelig afgørelse vedrørende den del af din ansøgning, der angik tilsagn om tilskud til udskiftning af facadevinduer.

Myndighederne har til støtte herfor anført bl.a., at det af dokumentet "partshøring" fremgik, at der var tale om en partshøring, at det vedlagte brev var det afslag, som Energistyrelsen forventede at sende til dig, at du havde mulighed for at komme med bemærkninger til sagen, inden Energistyrelsen traf endelig afgørelse, og at det vedlagte afgørelsesudkast ikke kunne påklages til Energiklagenævnet, før Energistyrelsen havde truffet endelig afgørelse. Derudover har myndighederne lagt vægt på, at det vedlagte brev var markeret som et udkast, idet alle brevets sider var påført et vandmærke med teksten "udkast".

Det er desuden myndighedernes opfattelse, at det fremgik tilstrækkelig klart af materialet, hvilke oplysninger der indgik i partshøringen. Energiklagenævnet har herved henvist til, at det af partshøringsbrevet fremgik, at "[p]artshøringen vedrører afslag på følgende tiltag: Udskiftning af yderdøre".

Din sag har imidlertid givet myndighederne anledning til overvejelser om hensigtsmæssigheden af den anvendte tekst, og sagen har ført til, at Energistyrelsen har revideret standardteksten, der anvendes ved partshøring.

I deres udtalelser til mig har myndighederne således anført, at det relevante afsnit i afgørelsesudkastet med fordel kan fremhæves for at gøre det mere overskueligt, hvad partshøringen angår. Energistyrelsen har telefonisk uddybet, at styrelsen i tilfælde som det foreliggende – dvs. hvor et afgørelsesudkast både indeholder et påtænkt afslag og et påtænkt tilsagn – nu fremhæver afsnittet vedrørende det påtænkte afslag, som borgeren ved partshøringen gives lejlighed til at komme med bemærkninger til, ved at afsnittet nu har fået en særskilt overskrift.

Energistyrelsen har endvidere revideret partshøringsbrevet således, at det nu fremgår af brevets to første afsnit, hvilke tiltag partshøringen vedrører, og at ansøgeren endnu ikke har fået tilsagn om tilskud og derfor ikke kan påbegynde sit projekt, hvis ansøgeren ønsker at bevare muligheden for at få tilskud. Endvidere fremsendes afgørelsesudkastet efter det oplyste nu uden datering.

Energiklagenævnet har anført, at det – med henblik på at undgå unødigt forvirring – ville kunne være hensigtsmæssigt ikke at anvende afgørelsesudkast, der både vedrører et påtænkt tilsagn og et påtænkt afslag. Det vil dog ikke nødvendigvis være hensigtsmæssigt, at Energistyrelsen træffer selvstændig afgørelse om enkelte energiforbedringstiltag, idet det er muligt at ansøge om tilsagn om tilskud til flere tiltag på samme ansøgning. Desuden afhænger udmålingen af tilskudsbeløbet i nogle tilfælde af det samlede støttebeløb til det samlede energiforbedringsprojekt.

5. Min vurdering

5.1. Din sag

Som anført i pkt. 2 ovenfor kan en myndighed foretage partshøring ved at sende borgeren et udkast til den afgørelse, som myndigheden forventer (agter) at træffe i sagen, og anmode om borgerens eventuelle bemærkninger hertil. Afgørelsesudkastet må godt indeholde flere påtænkte afgørelser, selv om partshøringen kun angår en af disse.

Uanset om partshøringen udformes som en agterskrivelse eller på anden måde, bør høringen imidlertid være overskuelig og udformet således, at uønskede misforståelser undgås, og så det er tydeligt for borgeren, hvad myndighedens henvendelse drejer sig om, og hvad borgeren eventuelt forventes at gøre.

Det fremgik klart, at Energistyrelsen med sine to breve fremsendt den 1. juni 2021 partshørte dig over den del af din ansøgning, der angik yderdøre. Agterskrivelsen og det medfølgende partshøringsbrev var imidlertid efter min opfattelse samlet set uhensigtsmæssigt udformet.

Dels kunne filnavnet på dokumentet "Tilsagnsbrev" og overskriften "Delvist tilsagn om tilskud fra Bygningspuljen" i dette dokument isoleret set give indtryk af, at der var tale om et (endeligt) tilsagn for så vidt angik den del af din ansøgning, der vedrørte facadevinduer. Dels var selve dokumentet skrevet i samme form som en endelig afgørelse både for så vidt angår det påtænkte afslag og det påtænkte tilsagn.

Jeg har på den baggrund forståelse for, at du kunne få det forkerte indtryk, at der var truffet en afgørelse om tilsagn om tilskud vedrørende den del af din ansøgning, der angik facadevinduer.

Heroverfor står imidlertid, at der på tværs af alle sider af dokumentet var påført et vandmærke med ordlyden "UDKAST". Endvidere blev dette dokument fremsendt som led i en partshøring og i partshøringsbrevet betegnet som "afgørelsesudkastet".

Dokumentet måtte navnlig på den baggrund efter min opfattelse anses for et udkast til en afgørelse og ikke for en (endelig) afgørelse for så vidt angik den del af din ansøgning, der vedrørte tilskud til udskiftning af facadevinduer.

Jeg er på den baggrund enig med myndighederne i, at dit energiforbedringsprojekt blev påbegyndt, inden Energistyrelsen traf afgørelse i sagen, og dermed at betingelserne for udbetaling af tilskud ikke er opfyldt, jf. § 4, stk. 2, i bygningspuljebekendtgørelsen.

Jeg kan derfor ikke kritisere Energistyrelsens og Energiklagenævnets afgørelser i din sag.

5.2. Energistyrelsens fremgangsmåde fremover

Som denne sag illustrerer, kan Energistyrelsens hidtidige fremgangsmåde for partshøring i nogle situationer skabe uklarheder. Kombinationen af agterskrivelsesmodellen og teksten i dokumenterne har således i nogle tilfælde gjort det unødigt vanskeligt for ansøgere at få overblik over, hvor sagen står.

I tilfælde, hvor der skal træffes afgørelse om flere forskellige forhold, men kun partshøres over et af disse forhold, indebærer brugen af en model med en samlet agterskrivelse for alle forhold således alt andet lige en større risiko for, at borgeren misforstår eller sammenblander materialet, og at det ikke står klart, hvad der partshøres over, og om der eventuelt allerede er truffet afgørelse om andre dele. Det gælder ikke mindst, hvis det fremsendte materiale har et betydeligt omfang.

Myndigheden bør derfor efter min opfattelse i disse tilfælde være særligt opmærksom på at sikre, at henvendelsens indhold er klart og tydeligt angiver, hvad borgeren skal – og evt. ikke skal – foretage sig. Det gør sig navnlig gældende i en situation som den foreliggende, hvor det er afgørende, at borgeren ikke fejlagtigt opfatter det fremsendte materiale som et (endeligt) tilsagn om tilskud, idet borgeren mister muligheden for tilskud, hvis et energiforbedringsprojekt iværksættes, før tilsagn om tilskud er givet.

Jeg finder det derfor hensigtsmæssigt, at Energistyrelsen nu har foretaget nogle ændringer i det materiale, som styrelsen sender til ansøgere i tilfælde som det foreliggende. Styrelsen fremhæver således nu i partshøringsbrevets indledning, at der endnu ikke er truffet en afgørelse vedrørende nogen af de projekter, der søges om tilskud til, og at borgeren derfor ikke kan påbegynde sit projekt uden at miste muligheden for tilskud. Endvidere tydeliggør styrelsen, hvilke dele af ansøgningen partshøringen angår, og hvilke nærmere oplysninger borgeren skal forholde sig til.

Hvis Energistyrelsen havde gjort det samme i din sag, kunne det efter min opfattelse have medvirket til at sikre, at du var opmærksom på ikke at iværksætte dit energiforbedringsprojekt, før det endelige tilsagn om tilskud forelå.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i din sag.

...