



FOB 05.527

Tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat regel

En boligejer havde søgt Elsparefonden om tilskud til etablering af fjernvarme i sin ejendom. Ansøgningen blev imødekommet på betingelse af at de tilskudsberettigede arbejder og installationer levede op til Elsparefondens tekniske minimumskrav som fremgik af fondens ansøgningsskemaer med påtrykte vejledninger hvori der desuden var henvist til en række tekniske standarder på området. Efterfølgende konstaterede Elsparefonden at der ikke var opsat en radiator i soveværelset. Dette var efter Elsparefondens opfattelse i strid med fondens tekniske minimumskrav, og fonden krævede at støttebeløbet blev betalt tilbage.

FOB 05.527

Forvaltningsret 13.3

Ombudsmanden udtalte at Elsparefondens krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum ikke fulgte entydigt af de tekniske standarder på området som der var henvist til i ansøgningsskemaerne. Kravet havde således karakter af en internt fastsat regel. Tilsidesættelsen af en sådan regel kunne i dette tilfælde hvor boligejeren var i god tro om at de tekniske minimumskrav var overholdt, og i øvrigt allerede havde betalt for de udførte arbejder, imidlertid hverken føre til at tilsagnet om tilskud måtte anses for ugyldigt, eller begrunde en tilbagekaldelse af tilsagnet. Tilbagebetalingskravet var derfor uhjemlet, og ombudsmanden anså Elsparefondens behandling af sagen for beklagelig. Da boligejeren imidlertid havde efterkommet kravet om etablering af en radiator i soveværelset, og tilbagebetalingkravet derfor var frafaldet, havde ombudsmanden ikke grundlag for at henstille over for fonden at sagen blev genoptaget.

(J.nr. 2003-3091-323).

Det fremgik af sagen at A den 14. juni 2001 indsendte en ansøgning om tilskud til installation af centralvarmeanlæg i ejendommen X. Ansøgningen blev indsendt til Århus Kommune Værker som varetog den lokale administration af tilskudsordningen på vegne af Elsparefonden. Ansøgningen foregik ved udfyldelse af et standardiseret ansøgningsskema som indeholdt en række erklæringer, herunder følgende erklæring om arbejdets udførelse og installationens overholdelse af Elsparefondens tekniske krav:

“Følgende skal afkrydses, bygningsejer oplyser, at

...

- Arbejdet vil blive udført helt eller delvist af en autoriseret momsregistreret VVS-installatør og Elsparefondens tekniske krav til installationen vil blive overholdt”.

I det indsendte ansøgningsskema var denne erklæring afkrydset tillige med skemaets øvrige erklæringer. Af den påtrykte vejledning til ansøgningsskemaet fremgik bl.a. følgende:

“Det er en betingelse for at opnå Elsparefondens tilskud at Elsparefondens tekniske minimumskrav i forbindelse med installation af centralvarmeanlæg i fjernvarmeområder overholdes. Det skal VVS-installatøren skrive under på.

De tekniske krav fremgår af ‘tilbudsskabelonen’.

...

Mangelfuldt udfyldt ansøgning

Hvis ansøgningen er mangelfuldt udfyldt, hvis der mangler et eller flere af de krævede bilag, eller disse ikke opfylder ovennævnte krav, vil ansøgningen blive returneret eller ansøgeren vil blive ringet op. Indsendelsestidspunktet anses for at være det tidspunkt, hvor ansøgningen er modtaget i korrekt stand.

Ansøgning om tilskud og anmodning om udbetaling skal sendes til dit fjernvarmeværk.

De kan også give yderligere information.

Vejledning til de enkelte punkter

...

5) Arbejdet skal udføres af en autoriseret VVS-installatør

Arbejdet skal helt eller delvist udføres af en autoriseret VVS-installatør. Alt arbejde skal udføres af momsregistrerede virksomheder indenfor bygge- og anlægsvirksomhed.

Elsparefondens tilbudsskabelon med tekniske krav udsendes sammen med tilsagnet om tilskud og kan i øvrigt rekvireres. Tilbudsskabelon bør anvendes når et VVS-firma skal give tilbud på installation af centralvarmeanlæg. Derved sikres:

- at installationen har tilstrækkelig kapacitet til at forsyne hele boligen med varme
- at elvarmeforbrugerne får et overskueligt tilbud på installation af et centralvarmeanlæg
- at VVS-firmaet garanterer at Elsparefondens tekniske krav til installationen er overholdt og dermed at anlægget er tilskudsberettiget.
- at VVS-firmaet specificerer faktura for udført arbejde i henhold til Elsparefondens krav”.

Den 9. juli 2001 meddelte Århus Kommunale Værker tilsagn om tilskud i henhold til den indsendte ansøgning på 20.750 kr. Tilsagnet havde følgende ordlyd:

“Idet vi henviser til Deres ansøgning om tilskud, skal vi herved meddele tilsagn om tilskud til ovennævnte ejendom.

Tilsagn om tilskud udgør kr. 20.750,00, dog maksimalt 75% af de godkendte tilskudsberettigede udgifter. Det endelige tilskud fastsættes på grundlag af Deres efterfølgende anmodning om udbetaling af tilskud og de faktiske afholdte udgifter.

Vi vedlægger Elsparefondens tilbudsskabelon i to eksemplarer. Skabelonen sikrer, at når der indhentes tilbud på selve installationsarbejdet, så overholder VVS-tilbuddet Elsparefondens tekniske krav til installationen. Samtidig sikrer skabelonen et overskueligt og sammenligneligt tilbud.

Vi vedlægger endvidere Elsparefondens udbetalingsanmodning. Udbetalingsanmodningen skal udfyldes og indsendes, når arbejdet er udført og regningen

herfor er betalt. VVS-firmaet, der har foretaget installationen, skal udfylde og underskrive sin del af skemaet, for at tilskuddet kan udbetales. Såfremt anmodningen er mangelfuld, eller hvis der mangler et eller flere af de krævede bilag, eller disse ikke opfylder ovennævnte krav, vil anmodningen blive returneret.

...

Tilsagnet om tilskud bortfalder, hvis betingelserne som anført i ansøgningsvejledningen viser sig ikke at være opfyldt. For de nærmere regler henvises til Energistyrelsens bekendtgørelse nr. 548 af 26. juni 1997.

Tilskuddet kan kræves tilbagebetalt, hvis betingelserne for tilskud ikke er overholdt, eller hvis anlægget nedtages eller afhændes helt eller delvis inden 1 år regnet fra arbejdets afslutning.

Endvidere forbeholder Elsparefonden sig ret til at indhente yderligere oplysninger om anlægget samt foretage besigtigelse af anlægget indtil 1 år efter udbetaling af tilskud.

..."

Den 11. december 2001 indsendte A den udfyldte og underskrevne udbetalingsanmodning til Århus Kommunale Værker. Anmodningen indeholdt bl.a. følgende erklæringer:

"Anmodningen vedlægges/indeholder (felterne skal afkrydses)

- VVS erklæring (dette skemas side 3 er udfyldt og underskrevet af det VVS-firma, der har forestået installationen)
- Specificeret VVS-faktura for installation af centralvarmeanlæg
- Dokumentation for at fakturaen er betalt". I den indsendte anmodning var ingen af disse erklæringer dog afkrydset. Anmodningen var endvidere påtrykt en vejledning hvoraf bl.a. fremgik følgende:

"4) VVS erklæringen skal udfyldes (skemaets side 3)

Det påhviler ansøger at sikre, at det firma, der har udført installationen, udfylder side 3 i dette skema. Ellers kan tilskuddet ikke udbetales.

...

Mangelfuldt udfyldt anmodning

Hvis anmodningen er mangelfuldt udfyldt, hvis der mangler et eller flere af de krævede bilag, eller disse ikke opfylder ovennævnte krav, vil anmodningen blive returneret. Indsendelsestidspunktet vil være beregnet, som det tidspunkt, hvor anmodningen i korrekt stand modtages."

Skemaet på anmodningens side 3, der som nævnt i vejledningen skulle udfyldes af vvs-installatøren, indeholdt en række oplysninger om de foretagne installationer samt følgende erklæringer beregnet på afkrydsning:

"Felterne skal afkrydses

- der er installeret centralvarmeanlæg i de(n) på skemaets side 1 nævnte bygning(er) i perioden ____ til ____
- alle elradiatorer er nedtaget
- installationen er sket i henhold til Elsparefondens tekniske minimumskrav til installation af centralvarmeanlæg i fjernvarmeområder".

Af disse erklæringer var kun den midterste erklæring om nedtagelse af alle elradiatorer afkrydset i den indsendte anmodning. Skemaet var i øvrigt udfyldt

og underskrevet den 12. december 2001 af den vvs-installatør som A havde indgået aftale med om udførelse af de påtænkte arbejder.

A og vvs-installatøren havde den 29. oktober 2001 indgået aftale om udførelse af de påtænkte arbejder ved at underskrive den tilbudsskabelon som A havde modtaget med tilsagnet af 9. juli 2001, og som vvs-installatøren efterfølgende havde udfyldt. Den udfyldte og underskrevne tilbudsskabelon blev indsendt til Århus Kommunale Værker tillige med betalingsanmodningen. Tilbudsskabelonen bar overskriften "Aftale om VVS-arbejde ved konvertering fra elvarme til fjernvarme", og forsiden var bl.a. påtrykt følgende erklæring:

"- Tilbudsgiver erklærer sig indforstået med at specificere faktura i overensstemmelse med dette tilbud (...) samt at udfylde afsnit i anmodning om udbetaling af tilskud til brug for Elsparefondens kontrol heraf.

- Det tilbudte centralvarmeanlæg overholder Elsparefondens tekniske minimumskrav til installation af centralvarmeanlæg, som er anført sidst i skemaet. Tilbudsgiver bekræfter med sin underskrift, dels de tilbudte prisers gyldighed, og dels at tilbuddet overholder Elsparefondens tekniske minimumskrav.

- Særlig aftale om *Følgearbejde* er indgået (vedlagt)".

Det fremgik ikke af tilbudsskabelonen at de felter som indledte disse erklæringer, var beregnet på afkrydsning, ligesom ingen af disse felter var afkrydset i den udfyldte tilbudsskabelon. På bagsiden af tilbudsskabelonen var trykt en række tekniske minimumskrav til installation af centralvarmeanlæg. Det fremgik heraf bl.a. at fyringsanlægget skulle forsyne hele bygningen med varme og varmt vand, at det dimensionerende varmetab skulle fastlægges for huset og de enkelte rum, og at der skulle monteres radiatoranlæg i badeværelse uanset at den elektriske gulvvarme var intakt.

Den 15. januar 2002 videresendte Århus Kommunale Værker udbetalingsanmodningen til Elsparefonden. Den 17. januar 2002 indsendte vvs-installatøren en erklæring til Elsparefonden der bekræftede betalingen af de beløb som installatøren havde faktureret i forbindelse med konverteringen til fjernvarme. Elsparefonden udbetalte herefter den 23. januar 2002 tilskuddet på 20.750 kr. til A.

Den 18. september 2002 foretog Elsparefonden en besigtigelse af det tilskudsberettigede installationsarbejde i ejendommen med henblik på at kontrollere om fondens tekniske minimumskrav var overholdt, hvilket konstateredes ikke at være tilfældet. Elsparefonden skrev den 25. september 2002 således bl.a. følgende til A om besigtigelsen og dens resultat:

"Ved besigtigelsen af Deres fjernvarmeinstallation er (...) konstateret, at følgende forhold ikke er i overensstemmelse med Elsparefondens tekniske minimumskrav, hvilket er meddelt VVS-firmaet,

- Der er ikke etableret vandbåret radiator i soveværelse, hvilket der skal

- Der er ikke konstateret afblæsningsrør fra sikkerhedsventil

Vi har på baggrund af besigtigelsen skrevet til VVS-firmaet, og anmodet firmaet om hurtigst muligt og senest ultimo oktober at bringe installationen i overensstemmelse med de tekniske minimumskrav. VVS-firmaet er anmodet om direkte med Dem at aftale de nærmere praktiske forhold i forbindelse hermed.

Vi skal således anmode Dem om sammen med VVS-firmaet at bringe installationen i overensstemmelse med de tekniske minimumskrav, og at De skriftligt når forholdene er bragt i orden orienterer os herom (...)."

I e-mail af 3. oktober 2002 til Elsparefonden anførte A bl.a. følgende imod fondens krav om etablering af radiator i soveværelset:

“Det kan oplyses, at der aldrig har været installeret varmeafgiver i soveværelset. Huset er opført af undertegnede i 1973.

Jeg har gennemlæst de tekniske minimumskrav, og kan ikke umiddelbart se hvori kravet er begrundet.

Radiatorerne i de tilstødende rum er installeret med overkapacitet, så rummet kan opvarmes hvis dette ønskes. Hele overetagen er isoleret med 250 mm isolering, så varmebehovet er minimalt. Huset har ikke haft problemer med at overholde afkølingen på min 30 gr. i det forgangne år.” Som svar herpå skrev en medarbejder ved Elsparefonden i e-mail af 11. oktober 2002 bl.a. følgende til A:

“På baggrund af Deres E-mail af 3. oktober 2002, jf. nedenfor, vil jeg give Dem medhold i at det ikke entydigt af vore tekniske minimumskrav fremgår, at der skal etableres vandbåret radiator i soveværelset.

Af de normer og regler der indgår i de tekniske minimumskrav, fremgår dog bl.a. følgende:

BR98 - side 129

Stk. 1. Bygninger skal opføres, så der under normal brug af bygningerne i de rum, hvor mennesker opholder sig i længere tid, kan opretholdes sundhedsmæssigt tilfredsstillende temperaturer under hensyn til den menneskelige aktivitet i rummene.

DS418 - side 13

2.1 Den dimensionerende rumtemperatur i beboelsesrum og køkkener fastsættes til 20 gr c.

DS469 - side 14

2.1 Varmeanlægget skal dimensioneres og udføres, så det er muligt at opretholde et tilfredsstillende termisk indeklima under hensyntagen til brugen af bygningen og dens enkle rum i anlæggets levetid.

2.2 Varmeanlæg skal udføres således, at unødvendigt ressourceforbrug undgås.

Varmeanlæg skal være udført således, at energiforbruget i alle rum med varmegivere kan styres og reguleres, og således, at det totale ressourceforbrug til anlæg, drift og vedligeholdelse gøres mindst muligt.

DS469 - side 15 nederst

2.3 Vejledning: varmeanlægget udføres således, at der er en rimelig varmefordeling under ekstreme udeklimaforhold, reparationer og almene begrænsninger i energiforsyningen.

DS469 - side 19

3.1.1 Hvor der kan forekomme kuldenedfald, som ikke kan hindres på anden vis, bør der placeres en varmegiver.

DS469 - side 20

3.3.1 Ikke-styret og ikke-reguleret varmeafgivelse af varmeanlægget, der forhindrer den ønskede styring og regulering af varmeafgivelsen i de enkelte rum, bør ikke forekomme.

Det er Elsparefondens opfattelse, at opfyldelsen af ovennævnte forhold kun kan ske ved etablering af varmekilde/radiator i eksempelvis soveværelser, og

dette er også den normale fremgangsmåde ved etablering af centralvarmeanlæg i boliger.

Elsparefonden skal således fastholde kravet om at der skal etableres vandbåret radiator i soveværelset.”

Under den efterfølgende e-mail-korrespondance spurgte A om hvad der ville ske hvis han ikke etablerede den ønskede radiator i soveværelset. Medarbejderen fra Elsparefonden oplyste hertil at betingelserne for at opnå tilskud fra fonden i givet fald ikke ville være opfyldt, og at tilskuddet som følge heraf ville have været uberettiget udbetalt og derfor skulle tilbagebetales. Medarbejderen havde imidlertid forstået at A fortsat ønskede at opretholde tilskuddet, og bad ved samme lejlighed derfor A om at oplyse hvornår arbejdet med etablering af en radiator i soveværelset ville blive udført. Da han imidlertid hverken besvarede denne eller en efterfølgende henvendelse fra Elsparefonden, skrev den pågældende medarbejder den 24. januar 2003 bl.a. følgende til ham:

“Såfremt vi ikke fra Dem senest fredag den 31. januar 2003 skriftligt modtager oplysninger om, at De ønsker at opretholde det til Dem udbetalte tilskud, og dermed etablerer den manglende radiator, er jeg desværre nødsaget til at indlede den formelle procedure med henblik på Deres tilbagebetaling af det således uberettigede modtagne tilskud.

I den udstrækning De ønsker at opretholde tilskuddet, skal den manglende radiator være etableret senest den 30. april 2003.”

Da fonden heller ikke modtog svar fra A på denne henvendelse, skrev fonden i brev af 11. marts 2003 bl.a. følgende til ham, idet man henviste til fondens tidligere breve i sagen:

“Da De ikke agter at bringe installationsarbejdet i overensstemmelse med tilskudsreglerne, skal Elsparefonden, jf. § 6, stk. 3, i ‘Lov om Elsparefonden’ (Lov nr. 1209 af 27/12-1996) og § 20, stk. 1, i ‘Bekendtgørelse om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til fjernvarme- eller naturgasforsyning (Bekendtgørelse nr. 548 af 27/6-1997), anmode Dem om at tilbagebetale tilskuddet på kr. 20.750,- senest den 1. april 2003.

...

Hvis Elsparefonden ikke senest den 1. april 2003 har modtaget ovennævnte beløb fra Dem, vil sagen uden yderligere varsel blive sendt til inddrivelse i Finansstyrelsen. (...)

Elsparefondens afgørelse vedrørende tilskudsordningen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, § 21 i Bekendtgørelse nr. 548 af 27/6-1997.”

I brev af 18. marts 2003 gjorde A Elsparefonden opmærksom på at han i brev af 27. januar 2003 havde meddelt fonden at den manglende radiator ville blive etableret inden den 30. april 2003.

Som svar herpå meddelte Elsparefonden i brev af 21. marts 2003 at sagen herefter ville blive stillet i bero indtil medio maj 2003, idet man bad A om så hurtigt som muligt at fremsende dokumentation for at radiatoren var etableret.

Den 30. maj 2003 meddelte A at den manglende radiator i soveværelset nu var etableret. Den 26. juni 2003 indsendte A dokumentation herfor i form af en faktura for de afholdte udgifter.

I brev af 13. oktober 2003 til Elsparefonden gjorde Århus Kommune Værker opmærksom på at man under sin behandling af udbetalingsanmodningen af 11. december 2001 ved en fejl havde undladt at bemærke at vvs-installatøren

hverken havde afkrydset erklæringerne i skemaet på udbetalingsanmodningens side 3 eller punkt 2 på tilbudsskabelonens forside.

Den 2. september 2003 klagede A til mig over Elsparefondens behandling af sagen. A bad mig særligt tage stilling til om Elsparefondens krav om etablering af radiatorer i alle rum var tilstrækkeligt oplyst i fondens tekniske minimumskrav, og om klagebegrænsningen i § 21, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 548 af 26. juni 1997 om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til fjernvarme- eller naturgasforsyning som anført af fonden også omfattede afgørelser vedrørende overholdelse af fondens tekniske minimumskrav.

Den 15. september 2003 bad jeg Elsparefonden om udlån af sagens akter. Elsparefonden fremsendte akterne den 15. oktober 2003 tillige med en redegørelse for sagens faktiske forløb og en generel beskrivelse af fondens virksomhed.

I brev af 17. november 2003 bad jeg Elsparefonden om en udtalelse i anledning af klagen, idet jeg uddybede min anmodning som følger:

“Elsparefonden har i brev af 15. oktober 2003 til mig henvist til § 1, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 548 af 26. juni 1997 hvoraf det fremgår at tilskud gives til installation af centralvarmeanlæg i hele bygningen. Jeg beder fonden præcisere om bestemmelsen er relevant for spørgsmålet om der kan kræves installation af radiatorer i alle beboelsesrum, eller om bestemmelsen alene skal forstås sådan at der kun ydes tilskud hvis der er tale om fuld omstilling til centralvarme, altså at alle el-radiatorer nedtages.

Elsparefonden henviste i sin e-mail af 11. oktober 2002 til (A) til BR98, men citerede en bestemmelse fra det andet bygningsreglement (BR95). Jeg beder derfor fonden oplyse hvilket bygningsreglement der finder anvendelse i sagen.

Det fremgår af Elsparefondens e-mail af 11. oktober 2002 til (A) at det efter fondens opfattelse ikke fremgår entydigt af de tekniske minimumskrav at der skal installeres radiatorer i alle beboelsesrum, men fonden mente der var støtte for et sådant krav i forskellige bestemmelser i normer og regler som fonden citerede i sit svar. Jeg forstår svaret sådan at der er tale om tekniske krav der forudsætter en skønsmæssig vurdering af hvad der i den enkelte ejendom skal til for bl.a. at opnå et tilfredsstillende indeklima og en rumtemperatur på 20 grader i beboelsesrum.

Jeg beder derfor fonden oplyse om der efter fondens tilskudspraksis generelt stilles krav om installation af radiatorer i alle beboelsesrum. Hvis det er tilfældet, beder jeg fonden oplyse om der således er fastlagt en praksis der afskærer den skønsmæssige vurdering (skøn under regel). Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 360 ff.

Hvis der ikke er tale om krav der stilles generelt, men et krav baseret på forholdene i den konkrete sag, beder jeg fonden komme ind på om sagen var oplyst tilstrækkeligt da fonden (ved tilskudsadministrator) den 9. juli 2001 meddelte tilsagn om tilskud, eller om fonden burde have indhentet yderligere oplysninger om ejendommen med henblik på en vurdering af om der (udtrykkeligt) skulle stilles krav om installation af radiatorer i alle beboelsesrum.

Jeg beder fonden komme ind på om (A) i forbindelse med tilsagnet om tilskud burde være vejledt om at der (generelt eller efter en konkret vurdering) kunne stilles krav om installation af radiatorer i alle beboelsesrum, og om det burde være oplyst at der kunne blive tale om en stikprøvekontrol i form af en besigtigelse af ejendommen.

Jeg beder Elsparefonden oplyse om kravet om installation af en radiator i soveværelset efter fondens opfattelse kan anses for at være stillet i forbindelse med tilsagnet om tilskud, herunder om det var omfattet af de vilkår der fremgår af ansøgningskemaet og tilskudsskabelonen.

§ 6, stk. 3, i lov nr. 1209 af 27. december 1996 om Elsparefonden indeholder en regel om Elsparefondens mulighed for at tilbagekalde et tilsagn om tilskud mv. Herudover er der i forvaltningsretten udviklet almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse og ændring af begunstigende afgørelser. Jeg beder fonden redegøre for om disse retsgrundsætninger blev overholdt dels i forbindelse med fondens krav om installation af radiatoren, dels i forbindelse med fondens tilbagebetalingskrav. Jeg beder om at fonden særligt kommer ind på om der er blevet foretaget en konkret afvejning af de modstående interesser i sagen. De almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse og ændring er bl.a. beskrevet af Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (1997), s. 439 ff, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (2002), s. 929 ff.”

Elsparefonden udtalte i brev af 7. januar 2004 bl.a. følgende:

“Spørgsmål vedr. betingelser for tilskud

Elsparefondens tilskudsregler kræver, som det fremgår af skemaer for tilsagn og udbetaling af tilskud, at samtlige elradiatorer skal nedtages, samt at der stilles krav om at der skal installeres centralvarmeanlæg i hele bygningen, dvs. i alle beboelsesrum. Dette er to ligeværdige og parallelle krav.

Spørgsmål om Bygningsreglement

Bygningsreglement 95 (BR95) gælder for byggeri generelt, hvor BR98 er en uddybning der alene omfatter småhuse. I relation til den aktuelle sag er der ingen forskel, idet lovkravene i begge direkte refererer til de normer, der fremgår af bl.a. Dansk Standard 469 (DS 469).

Krav om installation i alle beboelsesrum

Dansk Standard 469 fastsætter sammen med DS 432, DS 439 og DS 452 krav til installation af centralvarmesystemer.

DS-kravene er ikke udformet som eksplicite krav om et bestemt antal varmekilder, men derimod krav om opretholdelse af et tilfredsstillende indeklima, krav til rumtemperatur mv. Disse krav betyder i praksis at det er nødvendigt at installere en varmekilde i samtlige beboelsesrum for at kunne opfylde DS-kravene.

På denne baggrund har Elsparefonden, i medfør af lov om Elsparefonden (Bilag A) samt bekendtgørelse om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til fjernvarme- eller naturgas, valgt at basere sine tekniske minimumskrav for tilskud på de normer og standarder som bygningslovgivningen (jfr. BR 95 og BR 98) refererer til. Se de eksplicite henvisninger til DS i de tekniske minimumskrav Bilag 3.

Elsparefonden har i forlængelse af retningslinierne i bekendtgørelsen om tilskud, jfr. Bilag C, hvor der fastlægges, at der skal etableres centralvarme i hele bygningen, samt fondens hjemmel til at fastsætte kriterier for tilskud, gjort det til et absolut krav, at der skal etableres centralvarmeanlæg i hele bygningen, og derved som beskrevet ovenfor i alle beboelsesrum. Dette krav for tilskud er ufravigeligt og er ikke et skøn.

Elsparefondens tilskud ydes alene, hvis hele bygningen får installeret fjernvarme, og der gives tilskud ud fra bygningens samlede beboelsesareal.

Hjemlen til Elsparefondens tilskudsregler fremgår af § 5, stk. 1, i lov om Elsparefonden, hvoraf det følger, at økonomi- og erhvervsministeren kan fast-

sætte regler om '(...) installationer mv., hvortil der ydes tilskud, samt tilhørende bygninger (...) skal opfylde nærmere angivne betingelser om energieffektivitet eller miljøpåvirkning (...)'

Denne bestemmelse giver hjemmel til, at der kan fastsættes tekniske minimumskrav til de boliger, der omfattes af tilskudsordningerne.

På den baggrund er der i bekendtgørelse om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til fjernvarme eller naturgasforsyning fastsat nærmere regler om de boliger, der er omfattet af tilskudsordningerne, der vedrører krav til varmekilder i boligerne, jfr. f.eks. § 6, stk. 4.

1. For det første følger det direkte af § 1, stk. 5, 1. pkt. i bekendtgørelsen, at tilskud gives til installationer i *hele* bygningen. Det er en præcis og udtømmende bestemmelse; der er ikke tale om en tom eller indholdsløs bestemmelse, der skal udfyldes ved skøn.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at de boligejere der ønsker tilskud til konvertering fra elvarme til fjernvarme, ikke kun foretager en delvis konvertering, hvor der fortsat vil blive anvendt el til opvarmning, med en dertil hørende høj miljøbelastning. Derudover er det for at undgå, at en bolig uden varmekilder i et eller flere rum, anvender varmeblæsere eller lignende med ineffektive og miljøbelastende opvarmningsformer.

Der er dog i bestemmelsens 2. pkt. givet hjemmel til, at der ved særlige fredningsmæssige eller bygningstekniske forhold, der gør det praktisk umuligt at installere centralvarmeanlæg, kan gives tilskud til andre varmebesparende foranstaltninger. Som beskrevet i forarbejderne til § 1 forudsætter det en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Udover de her beskrevne situationer, hvor der efter en konkret vurdering kan foretages undtagelser, skal der installeres centralvarme i hele bygningen for at få tilskud.

2. For det andet følger der af bekendtgørelsens § 6, stk. 2, at tilskudsberettiget arbejde skal være i overensstemmelse med gældende standarder og forskrifter. Der er ligeledes tale om en præcis bestemmelse, hvor der alene skal foretages en udfyldning ved skøn, såfremt den underliggende standard er tom eller indholdsløs.

Som beskrevet ovenfor er standarderne for varme i boliger præcise, hvorfor der ikke er tale om noget skøn.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at Elsparefondens tilskudsordninger til elbesparende foranstaltninger ikke sker ved, at sædvanlige standarder og normer undermineres. Derimod skal elbesparelserne ske under iagttagelse af gældende standarder og normer for varme. Elsparefondens mål er ikke, at der skal slukkes for varmen eller en forringelse af varmekomfort, men at den varme, der efter gældende normer skal være til stede i boligerne, produceres og distribueres på den mest energieffektive og miljøvenlige måde.

På den baggrund er det klart dels at Elsparefonden har hjemmel til at fastsætte tekniske minimumsregler, dels at der er fastsat klare regler, der fastslår, at en boligejer for at være tilskudsberettiget skal have en vandbaseret varmekilde i hvert rum.

Elsparefondens krav for tilskud fremgår af informationsmateriale til såvel kunde, som VVS-installatør og begge skal med sin underskrift erklære, at de tekniske minimumskrav er overholdt. Nedenfor gives nogle citater fra de skemaer som kunde og VVS-installatør modtager:

'Fyringsanlægget skal forsyne hele bygningen med varme og varmt vand'
(Vejledning på ansøgningsskema om tilsagn om tilskud - Bilag 1)

'Det dimensionerende varmetab fastlægges for huset og de enkelte rum'. De tekniske minimumskrav - Bilag 3.

At samtlige beboelsesrum skal have en varmekilde fremgår ligeledes indirekte, idet fonden i sine minimumskrav præciserer, at selv badeværelser med gulvvarme skal installere radiatorer:

'Der monteres radiatoranlæg i badeværelse, uanset den elektriske gulvvarme er intakt'. De tekniske minimumskrav - Bilag 3.

Endelig skal det bemærkes, at der er en række henvisninger til Elsparefondens tekniske minimumskrav, jfr. f.eks. Bilag 1: Tilskudsansøgning, hvor der med fremhævet skrift står følgende:

'Det er en betingelse for at opnå Elsparefondens tilskud, at Elsparefondens tekniske minimumskrav i forbindelse med installation af centralvarmeanlæg i fjernvarmeområder overholdes. Det skal VVS-installatøren skrive under på.'

Det kan almindeligvis ikke forventes, at kunderne har detaljeret kendskab til eller forståelse for tekniske krav til centralvarmeinstallationer. Af samme grund har Elsparefonden baseret sin tilskudsordning på, at den autoriserede VVS-installatør med en erklæring skal garantere, at fondens krav er tilgodeset.

I den aktuelle sag har klageren detaljeret kendskab til gældende krav og tilsyneladende drøftet disse med VVS-installatøren. Som det fremgår af fondens første besvarelse er det påfaldende, at VVS-installatøren i sin erklæring har afkrydset, at samtlige elvarmepaneller er fjernet, men undladt at afkrydse afsnittet om, at fondens krav er overholdt. Det er fondens opfattelse, at dette skyldes, at VVS-installatøren har været klar over, at den pågældende installation *ikke* overholdt fondens krav.

Elsparefonden har ydet tilskud til installation af centralvarme i ca. 20.000 tidligere elopvarmede boliger, uden at dette har givet anledning til tvivlsspørgsmål om, hvorvidt kravet i de tekniske minimumskrav kunne betyde, at hele bygningen selvsagt omfatter alle beboelsesrum.

Det skal særlig bemærkes, at (A) *ikke* anfægter, at Elsparefondens tekniske minimumskrav er ensbetydende med, at alle rum skal have en radiator. Han spørger derimod, om dette krav er tilstrækkeligt oplyst, og om fonden har hjemmel til at fastsætte et sådant krav.

Som det fremgår af fondens første besvarelse og ovenstående, har fonden hjemmel til at fastsætte krav for tilskud, og det er fondens opfattelse, at dette krav er kommunikeret ud til såvel forbrugeren, som VVS-installatøren i forbindelse med tilsagn om tilskud, samt i VVS-tilbudsskabelon, og endelig i det skema, hvor kunden anmoder om at få tilskuddet udbetalt.

Stikprøvekontrol

Af tilsagnsbrevet, bilag 2, fremgår side 2 *'Endvidere forbeholder Elsparefonden sig ret til at indhente yderligere oplysninger om anlægget samt at foretage besigtigelse af anlægget indtil 1 år efter udbetaling af tilskud.'*

I den konkrete sag er udbetaling af tilskud sket i december 2001, og stikprøvekontrollen er gennemført i september 2002.

På denne baggrund må fonden konstatere, at ansøgeren var orienteret om, at fonden kunne foretage stikprøvekontrol indenfor et år, samt at fonden benyttede sig af denne mulighed.

Krav om lovliggørelse af installation

I den aktuelle sag har ansøgeren underskrevet en erklæring om, at centralvarmesystemet levede op til fondens tekniske minimumskrav, og efterfølgen-

de modtaget tilskud fra fonden. En stikprøve viste efterfølgende, at erklæringen ikke var i overensstemmelse med de faktiske forhold, idet der ikke var installeret radiatorer i ét beboelsesrum.

Elsparefonden pålagde dernæst ansøgeren at supplere centralvarmeanlægget med en radiator, således at anlægget levede op til de krav, som fremgår af de tekniske minimumskrav og som ansøgeren havde erklæret.

Ansøgerens udgifter til at sikre et velfungerende centralvarmesystem, der lever op til de tekniske minimumskrav, er langt mindre end en eventuel tilbagebetaling af fondens tilskud. Ansøgeren valgte efterfølgende at etablere yderligere en radiator, således at systemet kunne leve op til de tekniske minimumskrav og i overensstemmelse med ansøgerens erklæring.

Det er korrekt, at fonden over for ansøgeren har oplyst, at fonden kunne kræve tilskuddet tilbage dersom ansøgeren ikke fik udformet sit centralvarmesystem i overensstemmelse med de tekniske minimumskrav.

...

I den aktuelle sag har ansøgeren en teknisk indsigt, og har således været bekendt med de tekniske krav. Dette må sammenholdes med, at VVS-eren netop ikke har underskrevet erklæringen om, at fondens krav er overholdt. Det betyder efter fondens opfattelse, at ansøgeren afleverer en erklæring, der er i modstrid med de faktiske forhold, og at han er i ond tro.

...

Elsparefonden vil naturligvis benytte sagen til at gennemgå de hidtil anvendte ansøgningsskemaer mv. for fremover at sikre, at kravet om varmekilder fremgår klart og utvetydigt af materialet.”

Den 16. januar 2004 sendte jeg en kopi af udtalelsen og fondens brev af 15. oktober 2003 til A og bad om dennes eventuelle bemærkninger.

A sendte mig sine bemærkninger den 28. januar 2004. Han anførte navnlig at han opfyldte betingelsen om installation af centralvarme i hele bygningen idet han ikke anvendte andre varmekilder end de nu installerede. A udtrykte dernæst undren over at Elsparefondens krav om etablering af radiatorer i alle rum ikke var præciseret i DS 469 set i relation til hvor detaljeret denne standard i øvrigt regulerede en række andre forhold. A efterlyste desuden en præcis angivelse af hvor i de af Elsparefonden nævnte regler og standarder kravet om etablering af radiatorer i samtlige rum fremgik. Med hensyn til Elsparefondens bemærkninger om vvs-installatørens manglende afkrydsning af erklæringerne i udbetalingsanmodningen anførte A at dette skyldtes en fejl fra installatørens side som først var blevet opdaget nu. A anførte dog i øvrigt at installatøren ved sin underskrift på tilbudsskabelonen netop havde bekræftet at de tekniske minimumskrav var overholdt, hvilket også var A's egen opfattelse.

Den 3. februar 2004 sendte jeg en kopi af A's bemærkninger til Elsparefonden med anmodning om fondens eventuelle bemærkninger hertil.

I brev af 1. marts 2004 fastholdt Elsparefonden at kravet om installation af centralvarme i hele bygningen indebar at der også skulle installeres radiator i soveværelset. Fondens bestred desuden at vvs-installatøren ved sin underskrift på tilbudsskabelonen skulle have bekræftet at de tekniske minimumskrav var overholdt, idet man gjorde opmærksom på at installatøren netop ikke havde afkrydset feltet ud for den erklæring i tilbudsskabelonen som vedrørte disse krav.

Den 8. marts 2004 sendte jeg A en kopi af Elsparefondens brev af 1. marts 2004 til hans orientering idet jeg samtidig meddelte at jeg ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

Ombudsmandens udtalelse

“1. Gældende ret

Tilskud til installation af centralvarmeanlæg i henhold til lov om Elsparefonden

Elsparefonden har til formål at yde statstilskud til at fremme besparelser i elforbruget i boliger og i offentlige institutioner i overensstemmelse med samfundsøkonomiske og miljømæssige hensyn (§ 1, stk. 1, i lov nr. 1209 af 27. december 1996 om Elsparefonden). Efter § 1, stk. 2, nr. 2, i lov om Elsparefonden kan der af fondens midler bl.a. ydes tilskud til installation af centralvarmeanlæg i elopvarmede bygninger i områder der er udlagt til kollektiv varmforsyning efter bestemmelserne i lov om varmforsyning. Elsparefonden kan efter lovens § 4, stk. 1, nr. 1, bl.a. give tilsagn om tilskud til installationsarbejder i bygninger i forbindelse med gennemførelsen af elbesparelsesaktiviteter. Lovens § 5, stk. 1, indeholder en bemyndigelse for miljø- og energiministeren (nu økonomi- og erhvervsministeren) til at fastsætte nærmere regler om at apparater, udstyr og installationer mv. hvortil der ydes tilskud, samt dertil hørende bygninger eller anlæg skal opfylde nærmere angivne betingelser om energieffektivitet eller miljøpåvirkning eller om dokumentation af disse forhold. Efter lovens § 7, stk. 1, kan miljø- og energiministeren bemyndige Elsparefonden til i nærmere angivet omfang at fastsætte bestemmelser om forhold som er omhandlet i lovens §§ 4 og 5.

Lovens § 5, stk. 1, og § 7, stk. 1, er tillige med en række af lovens øvrige bemyndigelsesbestemmelser udmøntet i bekendtgørelse nr. 548 af 26. juni 1997 om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til fjernvarme- eller naturgasforsyning. Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1, kan der gives statstilskud til installation af centralvarme i elopvarmede bygninger som er beliggende i nærmere angivne områder hvor der findes fjernvarme- eller naturgasforsyning, eller som i den kommunale planlægning i henhold til lov om varmforsyning er udlagt til forsyning med fjernvarme eller naturgas. Af bekendtgørelsens § 1, stk. 5, følger det at tilskuddet gives til installation af centralvarmeanlæg i hele bygningen. Kravene til tilskudsberettigede arbejder og udførelser følger af bekendtgørelsens § 6. Det fremgår af denne bestemmelses stk. 2, 1. pkt., at tilskudsberettigede arbejder og udførelser skal være i overensstemmelse med gældende forskrifter og standarder.

Elsparefonden udpeger efter bekendtgørelsens § 8 en koordinator for hvert af en række nærmere bestemte prioriterede og geografisk afgrænsede områder. Koordinatoren skal efter bekendtgørelsens § 12, stk. 1, bl.a. behandle ansøgninger om tilsagn og udbetaling af tilskud og yde information og vejledning til tilskudsmodtageren efter fondens nærmere bestemmelser. Den ansvarlige koordinator i den konkrete sag er Århus Kommunale Værker som modtog og behandlede Deres ansøgning om tilskud og Deres efterfølgende anmodning om udbetaling. Efter bekendtgørelsens § 16, stk. 1, skal ansøgning om tilsagn om tilskud indsendes af bygningsejeren til koordinatoren. På grundlag af ansøgningen kan koordinatoren efter bekendtgørelsens § 17 meddele skriftligt tilsagn om tilskud på Elsparefondens vegne. Reglerne om udbetaling af tilskud findes bl.a. i bekendtgørelsens § 18. Efter § 18, stk. 1, indsender bygningsejeren ansøgning om udbetaling af tilskud til koordinatoren. Ansøgningen skal udfærdiges på et særligt skema som fremsendes til ansøgeren sammen med meddelelsen af tilsagn om tilskud. Efter § 18, stk. 2, behandler koordinatoren ansøgningen om udbetaling og anviser godkendte tilskud til udbetaling fra Elsparefonden. Ansøgningen skal efter § 18, stk. 3, bl.a. vedlægges regninger for de udførte arbejder, dokumentation for at anlægget er blevet indberettet til BBR, og dokumentation for at øvrige betingelser for tilskud er opfyldt.

Annulation og tilbagekaldelse af tilsagn om tilskud og tilbagebetaling af tilskud

§ 6, stk. 3, i lov om Elsparefonden indeholder følgende bestemmelse om bortfald og tilbagebetaling af tilskud:

‘Stk. 3. Elsparefonden kan træffe afgørelse om, at tilsagn om tilskud bortfalder, hvis ansøgeren har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger eller fortiet oplysninger af betydning for ansøgningen, eller hvis betingelserne for at yde tilsagn ikke længere er til stede. Hvis tilskuddet er udbetalt, kan det kræves tilbagebetalt.’

Bestemmelsen, som er gentaget i bekendtgørelsens § 20, stk. 1, giver således Elsparefonden hjemmel til at tilbagekalde et tilsagn om tilskud når de i bestemmelsen nævnte betingelser er opfyldt. Begrebet tilbagekaldelse anvendes traditionelt som betegnelse for den situation hvor en forvaltningsmyndighed i henhold til udtrykkelig hjemmel i lov eller bekendtgørelse eller i medfør af almindelige retsgrundsætninger omgør sin egen gyldige afgørelse. Forskellig herfra er de tilfælde hvor en forvaltningsakt lider af sådanne retlige mangler at den må anses for ugyldig efter forvaltningsrettens almindelige regler herom, og den udstedende myndighed således har pligt til at omgøre den. Denne reaktionsmulighed betegnes efter almindelig forvaltningsretlig terminologi ikke som tilbagekaldelse, men som annulation. Tilbagekaldelse og annulation hviler

imidlertid i vidt omfang på overvejelser af samme retlige karakter, herunder om adressaten for en begunstigende forvaltningsakt har indrettet sig i tillid hertil. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 519 ff, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 929 f. I det følgende gennemgås først forvaltningsrettens almindelige regler om annullation af ugyldige afgørelser og dernæst de almindelige regler om tilbagekaldelse af gyldige afgørelser sammenholdt med bestemmelsen herom i bekendtgørelsens § 20.

Betingelserne for at en forvaltningsakt må anses for ugyldig - og dermed bør annulleres - er at den pågældende forvaltningsakt lider af en retlig mangel, at denne er væsentlig, og at særlige omstændigheder (som med et fagudtryk kaldes tertiære momenter) ikke taler imod ugyldighed. Dette gælder hvad enten spørgsmålet om forvaltningsaktens gyldighed rejses over for domstolene eller i forbindelse med den udstedende forvaltningsmyndigheds genoptagelse af sagen efter at det er konstateret at afgørelsen lider af en retlig mangel. Det antages således at en ugyldig forvaltningsakt foruden af domstolene i almindelighed kan annulleres både af den udstedende og af en overordnet forvaltningsmyndighed. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 387 og 459 f.

Retlige mangler kan i første række knytte sig til forvaltningens retsansvendelse, dvs. fortolkningen af bestemmelser i love og bekendtgørelser der beskriver de faktiske betingelser for udstedelse af den pågældende forvaltningsakt (retsfaktum) og forvaltningsaktens indhold (retsfølge) rimeligt præcist. Til sådanne mangler hører bl.a. mangler der angår den retlige subsumption, dvs. spørgsmålet om hvorvidt betingelserne for at udstede forvaltningsakten og kravene til dens indhold er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Årsagen hertil kan bl.a. være at myndigheden ved afgørelsens udstedelse har befundet sig i en vildfarelse om sagens faktiske omstændigheder, eller at myndigheden ganske vist har lagt de korrekte faktiske forhold til grund, men har draget de forkerte retlige konsekvenser heraf. Sådanne retlige mangler anses i almindelighed for væsentlige i sig selv og vil således typisk føre til at retsakten anses for ugyldig. Tertiære momenter, herunder hensynet til en adressat som i god tro har indrettet sig i tillid til afgørelsen, antages kun undtagelsesvis at føre til at en forvaltningsakt som er behæftet med en sådan mangel, anses for gyldig. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 399 f.

Retlige mangler kan dernæst knytte sig til forvaltningens skønsudøvelse, dvs. afvejningen af de lovlige hensyn som ligger til grund for den pågældende afgørelse. Dette kan være tilfældet hvor en forvaltningsakt er udstedt i strid med en af forvaltningen lovligt fastsat intern regel hvorved

forvaltningens skønsmæssige afvejning afskæres eller begrænses. Sådanne regler vil i almindelighed lovligt kunne fastsættes når de ikke strider mod det forvaltningsretlige krav om en individuel sagsbehandling (forbuddet mod skøn under regel). Er en forvaltningsakt udstedt i strid med en sådan intern regel, foreligger der en retlig mangel som i sig selv er væsentlig. Tertiære momenter som god tro og berettigede forventninger kan dog i disse tilfælde i højere grad end når en faktisk vildfarelse har ført til en urigtig anvendelse af bestemmelser i love eller bekendtgørelser, tale imod at forvaltningsakten anses for ugyldig.

Omgørelse af en forvaltningsakt ved tilbagekaldelse forudsætter i modsætning til annullation som nævnt at den pågældende forvaltningsakt må anses for gyldig. Den nærmere rækkevidde af en bestemmelse om tilbagekaldelse som den i § 6, stk. 1, i lov om Elsparafonden må principielt afgøres ved fortolkning. Denne fortolkning påvirkes imidlertid af de almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse af forvaltningsretlige afgørelser og afgrænsningen heraf i forhold til annullation. Adgangen til at tilbagekalde en begunstigende gyldig forvaltningsakt må som udgangspunkt antages at være ganske snæver, men vil i alle tilfælde bero på en afvejning af hensynet til adressatens berettigede forventninger om at den gyldige forvaltningsakt står ved magt, over for hensynet til de - normalt offentlige - interesser som kan begrunde en tilbagekaldelse.

Sådanne hensyn som taler for tilbagekaldelse, kan i nogle tilfælde foreligge allerede på afgørelsestidspunktet hvis forvaltningsakten lider af en retlig mangel som på grund af adressatens indretning i forhold til afgørelsen eller fordi manglen ikke kan anses for væsentlig, dog ikke vil medføre forvaltningsaktens ugyldighed. Ofte vil den retlige mangel i disse tilfælde dog heller ikke kunne begrunde at afgørelsen tilbagekaldes. Dette må i hvert fald antages at være tilfældet hvor den retlige mangel har karakter af en faktisk vildfarelse hos den udstedende forvaltningsmyndighed som har haft indflydelse på forvaltningsmyndighedens retsanvendelse, da det i forvejen er sådan at adressatens berettigede forventning kun undtagelsesvis bør medføre at forvaltningsakten til trods for de konstaterede mangler skal stå ved magt. Elsparafondens beføjelse efter lovens § 6, stk. 1, til at træffe afgørelse om at tilsagn om tilskud bortfalder hvis ansøgeren har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger eller har fortiet oplysninger af betydning for ansøgningen, vil i disse tilfælde således sjældent have nogen selvstændig betydning ved siden af myndighedernes almindelige adgang til at annullere ugyldige afgørelser. Et tilsagn om støtte som på grund af en vildfarelse hos den pågældende myndighed er givet i strid med myndighedens egne interne regler, uden at adressaten har været skyld i denne vildfarelse, vil i almindelighed heller ikke kunne tilbagekaldes hverken efter forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse eller i henhold til lovens § 6, stk. 1. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s.

411, 533 og 539, note 89, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 939. Jeg henviser desuden til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1983, s. 221 ff.

For så vidt angår de tilfælde hvor betingelserne for at yde tilsagn ikke længere er til stede, forudsættes det derimod at de faktiske omstændigheder som lå til grund for det oprindelige tilsagn om støtte, har ændret sig sådan som det fremgår af den anden betingelse for tilbagekaldelse i lovens § 6, stk. 1. Der kan rejses spørgsmål ved om bestemmelsen på dette punkt hjemler en noget videre tilbagekaldelsesadgang end den der følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Selv om der er tale om ændringer som kunne have medført at en forvaltningsakt ikke oprindeligt ville være blevet udstedt, vil det efter disse grundsætninger således ikke uden videre være tilstrækkeligt til at tilbagekalde en begunstige forvaltningsakt. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 532. Henset til sagens nærmere omstændigheder har jeg imidlertid ikke anset det for nødvendigt at gå nærmere ind i sådanne overvejelser.

2. Den konkrete sag

Det væsentligste spørgsmål i den konkrete sag er om Elsparefonden i medfør af § 6, stk. 1, i lov om Elsparefonden og den tilsvarende bestemmelse i bekendtgørelsens § 20, stk. 1, har været berettiget til at kræve det udbetalte tilskud tilbagebetalt eller som alternativ hertil at pålægge Dem at etablere en radiator i soveværelset, hvilket som nævnt blev sagens udfald.

Indledningsvis har jeg imidlertid overvejet Deres spørgsmål om hvorvidt klagebegrænsningen i bekendtgørelsens § 21, stk. 1, også omfatter afgørelser vedrørende overholdelse af Elsparefondens tekniske minimumskrav. Den nævnte bestemmelse har følgende ordlyd:

‘§ 21. Elsparefondens afgørelser efter denne bekendtgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. Koordinatorens afgørelser om tilsagn om tilskud og om udbetaling af tilskud kan indbringes for Elsparefonden.

Stk. 3. Elsparefondens og koordinatorens afgørelser om udbud kan påklages efter gældende bestemmelser om klager over udbud af offentlige arbejder og ydelser.’

Bestemmelsen må anses for en præcisering af lovens § 3, stk. 4, hvorefter afgørelser om tilskud ikke kan indbringes for økonomi- og erhvervsministeren. Sidstnævnte bestemmelse må efter sin ordlyd i øvrigt antages også at omfatte afgørelser om bortfald og tilbagebetaling af tilskud

efter lovens § 6, stk. 3. Afgørelser efter bekendtgørelsen som nævnt i bekendtgørelsens § 21, stk. 1, må herefter navnlig antages at omfatte afgørelser om tilsagn om og udbetaling af tilskud, men også afgørelser om bortfald og tilbagebetaling af tilskud efter bekendtgørelsens § 20, stk. 1. I forbindelse med disse afgørelser vil der bl.a. skulle tages stilling til om betingelserne i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, er opfyldt, og dermed til om tilskudsberettigede installationer og arbejder lever op til Elsparefondens tekniske minimumskrav. I den forstand omfatter klagebegrænsningen i bekendtgørelsens § 21, stk. 1, således også Elsparefondens afgørelser om hvorvidt disse krav må anses for overholdt i forbindelse med tilskudsberettigede arbejder og installationer; spørgsmålet skal således besvares bekræftende.

For så vidt angår sagens hovedspørgsmål, har Elsparefonden til støtte for sin opfattelse hvorefter kravet om etablering af radiatorer i alle beboelsesrum er en betingelse for at opnå tilskud, anført at det af bekendtgørelsens § 1, stk. 5, 1. pkt., fremgår at tilskud gives til installation af centralvarmeanlæg i *hele* bygningen. Der er efter Elsparefondens opfattelse tale om en præcis og udtømmende bestemmelse hvis nærmere anvendelse ikke kræver nogen skønsmæssig afvejning. Elsparefonden har om bestemmelsens formål oplyst at bestemmelsen skal sikre at de boligejere der ønsker tilskud til konvertering fra elvarme til fjernvarme, ikke kun foretager en delvis konvertering hvor der fortsat vil blive anvendt el til opvarmning med en dertilhørende høj miljøbelastning. Bestemmelsen har efter det oplyste desuden til formål at undgå at der i en bolig uden varmekilder i et eller flere rum anvendes varmeblæsere eller lignende ineffektive og miljøbelastende opvarmningsformer.

Jeg er enig med Elsparefonden i at tilskudsberettiget omstilling fra elopvarmning til fjernvarme nødvendigvis må forudsætte at der i den pågældende bygning ikke længere anvendes el til opvarmning. Denne forudsætning er imidlertid tilgodeset ved det krav om nedtagning af samtlige elradiatorer som bl.a. fremgår af skemaet på udbetalingsanmodningens side 3. Derimod synes det anførte krav om etablering af væskebårne radiatorer i samtlige bygningens beboelsesrum med henblik på at gøre brugen af elektriske varmekilder unødvendig for fremtiden hverken at have støtte i lovens forarbejder eller i bekendtgørelsen med tilhørende vejledninger. Da i hvert fald den efterfølgende etablering af elradiatorer i øvrigt vil være i strid med de forudsætninger hvorunder tilskuddet oprindeligt blev meddelt, og således kan imødegås ved krav om tilbagebetaling efter lovens § 6, stk. 1, er der også af denne grund ikke grundlag for at antage at bestemmelseernes formål indebærer at der skal stilles krav om at brugen af elradiatorer eller andre elektriske varmekilder i det hele overflødiggøres. Jeg deler derfor ikke Elsparefondens opfattelse af formålet med bestemmelsen i bekendtgørelsens § 1, stk. 5, 1. pkt., på dette punkt. Jeg mener desuden ikke at der af udtrykket 'hele bygningen', som

det anvendes i bekendtgørelsens § 1, stk. 5, 1. pkt., kan udledes et krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum. Udtrykket bør efter min opfattelse derimod fortolkes i lyset af 2. pkt. i samme stykke hvorefter Elsparefonden kan træffe bestemmelse om at der kan gives tilskud til centralvarme *i de øvrige dele* af en bygning som allerede delvis er opvarmet med centralvarme. Sammenfattende må bestemmelsen i 1. pkt. derfor forstås således at der ikke må være tale om en delvis omstilling hvor elopvarmning i et vist omfang bevares som varmekilde. Tilsagnet om tilskud til det anførte arbejde og udbetalingen af selve tilskuddet var derfor ikke i strid med bekendtgørelsens § 1, stk. 5, 1. pkt., og de pågældende afgørelser er således ikke behæftet med retlige mangler i forhold til denne bestemmelse.

Elsparefonden har dernæst anført at det af bekendtgørelsens § 6, stk. 2, følger at tilskudsberettigede arbejder skal være i overensstemmelse med gældende standarder og forskrifter. Disse standarder og forskrifter er efter Elsparefondens opfattelse så præcise i deres udformning at deres anvendelse ikke forudsætter nogen nærmere skønsmæssig afvejning. Bestemmelsen i § 6, stk. 2, har efter det oplyste til formål at sikre at Elsparefondens tilskudsordninger til elbesparende foranstaltninger ikke sker ved at sædvanlige standarder og normer undermineres. Elsparefondens formål er således ikke at bidrage til at forbrugerne slukker for varmen, eller at boligkomforten forringes, men derimod til at den varme der efter gældende normer skal være til stede i boligerne, produceres og distribueres på den mest energieffektive og miljøvenlige måde. De omhandlede standarder og forskrifter udgøres efter det oplyste i første række af Bygningsreglement 1995 og Bygningsreglement for småhuse 1998 samt de standarder der henvises til heri, herunder Dansk Standard 432, 439, 452 og 469. Herudover fremgår der en række nærmere angivne tekniske minimumskrav af den i sagen anvendte tilbudsskabelon. Elsparefonden har for så vidt angår Dansk Standard 432, 439, 452 og 469, anført at disse standarder ikke er udformet som eksplicite krav om et bestemt antal varmekilder, men derimod som krav om opretholdelse af et tilfredsstillende indeklima, krav til rumtemperaturer mv., hvis opfyldelse imidlertid i praksis forudsætter at der installeres varmekilder i samtlige beboelsesrum. Elsparefonden har bl.a. på denne baggrund gjort det til et absolut krav at der etableres centralvarmeanlæg i hele bygningen og dermed i alle beboelsesrum. Dette krav er efter det oplyste ufravigeligt, og dets opfyldelse er således ikke baseret på noget skøn.

Elsparefonden har i sin korrespondance med Dem nærmere henvist til punkt 3.1.1 i DS 469 som bestemmer at hvor der kan forekomme kulded nedfald som ikke kan hindres på anden vis, bør der placeres en varmegiver. Denne bestemmelse omfatter ifølge den overordnede bestemmelse i punkt 3.1 imidlertid alene krav til det termiske indeklima i 'rummet' og fastlægger således ikke hvilke rum der i øvrigt bør kunne varmeregule-

res. Elsparefonden har herudover henvist til punkt 3.3.1 i DS 469 hvorefter ikke-styret og ikke-reguleret varmeafgivelse af varmeanlægget der forhindrer den ønskede styring og regulering af varmeafgivelsen i de enkelte rum, ikke bør forekomme. Bestemmelsen omfatter efter sin indledende ordlyd imidlertid kun varmereguleringen af rum 'hvor man ønsker en styrings- og reguleringsmulighed af den operative temperatur', og finder således næppe anvendelse i den konkrete sag hvor temperaturen i det pågældende rum (sovoværelset) netop ikke ønskes reguleret. Herudover har Elsparefonden henvist til punkt 2.1 i DS 418 (beregning af bygningers varmetab) hvorefter den dimensionerende rumtemperatur i beboelsesrum og køkkener fastsættes til 20 gr c. Den nævnte standard har i modsætning til DS 469 imidlertid ikke karakter af fastlagte krav til udførelsen og dimensioneringen af varmeanlægget. Efter punkt 1.1 i DS 418 beskriver standarden alene en metode til beregning af bygningers varmetab der indgår som et led i dimensionering af varmeanlæg og i dimensionering af bygninger i varmeøkonomisk henseende. I punkt 1.2 i DS 418 defineres den dimensionerende rumtemperatur således som en fiktiv rumtemperatur der er fastsat som grundlag for beregning af det dimensionerende varmetab for det pågældende rum. De dimensionerende rumtemperaturer genfindes da heller ikke som udtrykkeligt fastlagte temperaturkrav i eksempelvis DS 469. Jeg mener på denne baggrund ikke at man af punkt 3.1.1 eller 3.3.1 i DS 469 eller af punkt 2.1 i DS 418 kan udlede et generelt krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum.

Elsparefonden har desuden henvist til punkt 2.1-2.3 i DS 469 (varmeanlæg med vand som bærende medium). Varmeanlægget skal efter disse krav sammenfattende være udført og dimensioneret således *at* det er muligt at opretholde et tilfredsstillende termisk indeklima under hensyntagen til brugen af bygningen og dens enkelte rum i anlæggets levetid, *at* energiforbruget i alle rum med varmegivere kan styres og reguleres, *at* det totale ressourceforbrug til anlæg, drift og vedligeholdelse gøres mindst muligt, og *at* der er en rimelig varmefordeling under ekstreme udeklimaforhold, reparationer og almene begrænsninger i energiforsyningen. Disse krav er efter deres formulering så upræcise at en stillingtagen til om de er opfyldt, indebærer et i hvert fald betydeligt element af skøn. Herudover forudsætter brugen af dette regelsæt, som det også er fremhævet i punkt 1.1, fornødent fagligt kendskab til varmeanlæg. Som ombudsmand har jeg ikke den nødvendige fagkundskab til at tage stilling til om de ovennævnte standarder som anført af Elsparefonden nødvendigvis etableringen af radiatorer i samtlige beboelsesrum uanset hvordan ejendommen i øvrigt måtte være indrettet. Jeg mener dog som nævnt at denne vurdering i alle tilfælde må karakteriseres som skønsmæssig. Det af Elsparefonden fastsatte absolutte krav om etablering af radiatorer i alle beboelsesrum må derfor anses for en intern regel der afskærer fondens skønsmæssige afvejning af om de krav der henvises til i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, i det konkrete tilfælde må anses for opfyldt.

Jeg har på baggrund af sagens oplysninger lagt til grund at Elsparefonden, da tilsagnet om støtte blev givet og støtten efterfølgende udbetalt, ikke var bekendt med at der ikke var etableret radiator i soveværelset. At Elsparefondens eget internt fastsatte krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum herved blev tilsidesat, beroede således på en vildfarelse hos fonden om sagens faktiske omstændigheder.

Jeg har imidlertid ikke grundlag for at antage at De var vidende om eller burde have haft viden om det nævnte krav da De indgav Deres ansøgning om tilskud og Deres efterfølgende anmodning om udbetaling, idet kravet hverken fremgår af de benyttede ansøgningsskemaer eller af tilbudsskabelonen. Det fremgår således kun udtrykkeligt at den tilskudsberettigede centralvarmeinstallation omfatter hele bygningen, ligesom der i øvrigt henvises til de ovennævnte standarder der som nævnt heller ikke indeholder noget udtrykkeligt krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum. De har derfor ikke haft anledning til at henlede Elsparefondens opmærksomhed på at det udførte arbejde ikke omfattede etableringen af en radiator i soveværelset. Jeg lægger desuden vægt på at De må antages at have været i god tro om at vvs-installatøren som særlig fagkyndig på området havde udfyldt skemaet på udbetalingsanmodningens side 3 og tilbudsskabelonen korrekt, og at selve tilbuddet og de udførte arbejder og installationer levede op til de gældende tekniske minimumskrav. Jeg henviser til vejledningen på ansøgningsskemaet hvoraf det fremgår at det ved anvendelse af tilbudsskabelonen sikres at de tekniske minimumskrav for det installerede centralvarmeanlæg overholdes. Det kan i øvrigt ikke tillægges vægt at De havde undladt at afkrydse den første erklæring i skemaet til brug for anmodningen om udbetaling, da denne erklæring efter sin ordlyd alene skal sikre at skemaet på udbetalingsanmodningens side 3 er udfyldt og underskrevet af vvs-installatøren. Tværtimod påhvilede det Århus Kommunale Værker som administrator og i sidste ende Elsparefonden at påse at ansøgningen om tilskud og anmodningen om udbetaling var udfyldt korrekt, idet myndighederne i modsat fald burde have returneret det indsendte materiale, således som det også fremgår af de påtrykte vejledninger. Dette må i særlig grad antages at gælde i et tilfælde som det foreliggende hvor myndighedernes undersøgelse af om tilskudsbetingerne var opfyldt, var begrænset til en gennemgang af de indsendte ansøgningsskemaer. Det ville i den forbindelse have været ønskeligt hvis kravet om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum havde fremgået udtrykkeligt af disse ansøgningsskemaer med tilhørende vejledninger, eventuelt i tilknytning til kravet om nedtagning af samtlige elradiatorer. Jeg går ud fra at Elsparefonden i forbindelse med sin bebudede gennemgang af de hidtil anvendte ansøgningsskemaer vil sikre at dette og andre krav som ikke følger direkte af de standarder der henvises til i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, tilkendegives tydeligt for at undgå lignende misforståelser i fremtiden.

Da jeg på ovennævnte baggrund må lægge til grund at De har været uden skyld i at tilskuddet blev meddelt og udbetalt i strid med Elsparefondens eget internt fastsatte krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum, mener jeg ikke at Elsparefonden har haft grundlag for at lade tilskuddet bortfalde i medfør af § 6, stk. 1, i lov om Elsparefonden og den tilsvarende bestemmelse i bekendtgørelsens § 20, stk. 1. Jeg lægger vægt på at der ikke efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger ville have været adgang til at annullere afgørelsen som ugyldig. Uanset om tilsidesættelsen af det nævnte krav må karakteriseres som en retlig mangel ved afgørelsen, havde De således indrettet Dem i tillid til afgørelsen, idet De navnlig ikke måtte forvente efterfølgende at blive mødt med krav om afholdelse af yderligere udgifter ud over de som fulgte af de arbejder som dannede grundlag for Deres ansøgning om tilskud og efterfølgende udbetaling heraf. Af tilsvarende grunde vil der efter den ovennævnte forståelse af lovens § 6, stk. 1, heller ikke være grundlag for at tilbagekalde den således gyldige afgørelse når de eventuelle retlige mangler ved afgørelsen alene vedrører tilsidesættelsen af en intern regel som den omhandlede. De tilskudsberettigede arbejder var afsluttet uden etablering af en radiator i soveværelset allerede inden tilskuddet blev udbetalt, og betingelserne for at yde tilskud er således ikke blevet tilsidesat efterfølgende. Elsparefonden har derfor heller ikke haft grundlag for at lade tilskuddet bortfalde eller kræve dette tilbagebetalt i medfør af den anden af de to betingelser herfor i lovens § 6, stk. 1.

Sammenfattende er jeg således af den opfattelse at Elsparefonden ikke havde fornøden hjemmel i lovens § 6, stk. 1, eller i almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om annullation af ugyldige forvaltningsafgørelser til at lade tilskuddet bortfalde eller kræve dette tilbagebetalt. At dette alligevel skete, er efter min opfattelse en fejl; jeg må af denne grund betegne Elsparefondens behandling af sagen som beklagelig.

Da Elsparefonden efter Deres etablering af en radiator i soveværelset imidlertid har frafaldet sit krav om tilbagebetaling af støttebeløbet, har jeg ikke grundlag for at henstille over for fonden at sagen genoptages.”

NOTER: (*) FOB 1983, s. 221.