

Fritak fra renovasjonsgebyr – klageorgan, begrunnelse mv.

20.1.2020 (2019/3089)

Saken gjelder søknad om fritak fra renovasjonsordningen og gebyrplikten i Solund kommune. Nordhordland og Gulen Interkommunale Renovasjonsselskap (NGIR) avslo søknaden. Vedtaket ble senere stadfestet av NGIRs styre som klagenemnd.

Ombudsmannen er kommet til at styret i et interkommunalt selskap ikke kan opptre som klagenemnd for vedtak om fritak fra renovasjonsordningen truffet av selskapets administrasjon i første instans. NGIRs styre var derfor i denne saken ikke rett klageinstans. Ombudsmannen kan for øvrig ikke se at NGIRs klagenemnds (styrets) vedtak viser at det er foretatt en konkret vurdering av de objektive forholdene ved den omsøkte eiendommen, slik forurensningsloven krever. Dette innebærer at avslaget ikke er tilstrekkelig begrunnet.

Ombudsmannen ber NGIRs styre i samråd med Solund kommune om å foreta en ny vurdering av hva som er rett klageinstans for vedtak vedrørende fritak fra renovasjonsordningen. Ombudsmannen ber også om at rett klageinstans vurderer klagesaken på nytt.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad om fritak fra renovasjonsordningen og gebyrplikten for en fritidseiendom i Solund kommune.

Etter en uttalelse fra ombudsmannen, inntatt i årsmeldingen for 1995 s. 209 (SOMB-1995-54), ga Solund kommune en rekke eiendommer fritak fra renovasjonsordningen. Eiendommene ble ansett for å være fjerntliggende eller vanskelig tilgjengelig med hensyn til bruk av det kommunale renovasjonstilbudet.

Fra 2004 overførte Solund kommunestyre saks- og klagebehandlingen innenfor renovasjonsordningen til Nordhordland og Gulen Interkommunale Renovasjonsselskap (NGIR). Vedtaket innebar at NGIR fikk ansvaret for behandlingen av søknader om fritak fra renovasjonsordningen, og at styret i NGIR skulle opptre som klagenemnd og avgjøre eventuelle klagesaker.

Senere foretok NGIR en gjennomgang av matrikkelen for Solund kommune, og fant at flere fritidshus var gebyrpliktige etter gjeldende renovasjonsregler. I 2018 sendte NGIR brev til om lag 150 hytteeiere i Solund kommune med varsel om innføring av renovasjonsgebyr.

A søkte etter dette om fritak fra renovasjonsordningen. NGIR avslo søknaden under henvisning til at det i utgangspunktet er tvungen renovasjon i kommunen. I vedtaket viste NGIR til sine retningslinjer for søknader om fritak fra renovasjonsordningen, hvor det fremgår at det kan søkes om fritak dersom kunden må gå mer enn tre kilometer for å komme til bilvei, samt at bruk av båt til kjørevei/hente plass, ikke gir grunnlag for reduksjon/fritak.

Vedtaket ble påklaget og senere stadfestet av NGIRs styre som klagenemnd 3. september 2018.

A klaget saken inn for ombudsmannen. Han ba ombudsmannen se nærmere på renovasjonsordningen i kommunen. Videre stilte han spørsmål om gyldigheten av klagenemndas vedtak, og han viste til at han må frakte avfallet åtte kilometer med båt i åpent hav. Han påpekte også at han hadde fått avslag på sitt krav om innsyn i NGIRs vedtak hvor det var gitt fritak fra renovasjonsgebyr.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke deler av saken nærmere.

I undersøkelsesbrevet spurte vi NGIRs klagenemnd om styret i NGIR har rettslig grunnlag for å være klageorgan for vedtak truffet av NGIR i første instans. I svarbrevet viste klagenemnda til at Solund kommune har gitt styret i NGIR fullmakt til å avgjøre klagesaker, og at de må forholde seg til dette vedtaket. Klagenemnda informerte også om at de vil vurdere å be eierne av NGIR om å gjøre en ny vurdering av hvordan de ønsker å organisere klagenemnda.

Videre spurte vi om klagenemnda hadde foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av de objektive forholdene ved klagerens eiendom ved behandlingen av søknaden hans. Klagenemnda svarte at det i klagesaker blir benyttet kart og flyfoto der dette er relevant for klagebehandlingen. Flere flyfotografier som dokumenterte de faktiske forholdene, lå ved svarbrevet hit. Videre påpekte klagenemnda at i denne konkrete saken var det foretatt en vurdering av avstanden fra klagerens eiendom til nærmeste hyttekontainere og av sjøforholdene i området. Ifølge

klagenemnda viste flyfotografiene at nærmeste kontainer lå om lag tre kilometer fra klagerens eiendom og at det ikke var tale om en strekning over åpent hav.

Endelig spurte vi om klagenemndas vedtak var tilstrekkelig begrunnet, jf. forvaltningsloven § 25. Til dette svarte klagenemnda at de hadde sluttet seg til NGIRs begrunnelse for ikke å gi fritak, men at de i etterkant så at NGIRs begrunnelse kunne vært gjentatt i selve formuleringen av vedtaket.

NGIR kommenterte også enkelte av spørsmålene herfra, og viste i svarbrevet hit blant annet til klagerens innsynskrav og fremholdt at enkeltvedtak er unndratt offentlig innsyn.

Klageren, NGIR og NGIRs klagenemnd kom deretter med merknader i saken.

Ombudsmannens syn på saken

1. Klageinstans for vedtak truffet av interkommunalt selskap

Saken reiser spørsmålet om styret i et interkommunalt selskap som NGIR kan avgjøre klager på vedtak om fritak fra renovasjonsordningen truffet av administrasjonen i det samme selskapet i første instans.

Utgangspunktet er at klage på enkeltvedtak skal avgjøres av det organ «som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket», jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Forurensningsloven § 85 andre ledd tredje punktum slår fast at for vedtak truffet av kommunen gjelder forvaltningsloven § 28 andre ledd. Forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum gir kommunestyret myndighet til å avgjøre klagesaker for vedtaket truffet av «forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner». Alternativt kan kommunestyret bestemme at formannskapet skal være klageinstans eller oppnevne en eller flere særskilte klagenemder.

Etter forurensningsloven § 83 andre ledd kan kommunene delegere vedtaksmyndigheten til interkommunale selskaper. Lovgiver har imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig å fastsette en egen regel om klageinstansen for interkommunale selskaper i forurensningsloven, jf. Ot.prp. nr. 48 (1995–96) s. 13. Spørsmålet om klageorgan er heller ikke regulert i kommuneloven eller lov om interkommunale selskaper. En vurdering av hvem som skal avgjøre klagesaker for vedtak truffet av interkommunale selskaper etter forurensningsloven må dermed bero på en tolkning av forvaltningsloven § 28.

Ombudsmannssak 2012/2551 gjaldt spørsmålet om forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum kommer til anvendelse på vedtak truffet av et interkommunalt selskap etter brann- og eksplosjonsvernloven, samt om styret i et interkommunalt selskap kan behandle og avgjøre klagesaker for vedtak truffet av daglig leder i det interkommunale selskapet i første instans. I det upubliserte, avsluttende brevet herfra viste ombudsmannen til Kommunal- og regionaldepartementets (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet) brev 18. januar 2013. Departementet viste her til en tolkningsuttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling

4. mars 2003 (03/1015) som la til grunn at forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum kom til anvendelse. Videre viste departementet til hvordan begrepet «særskilt klagenemnd» omtales i Ot.prp. nr. 58 (1995-96), og til departementets rundskriv til forvaltningsloven § 28 andre ledd, H-12/94. I proposisjonen på side 40-41 heter det:

«Klagenemnda skal være 'særskilt'. I dette begrepet ligger, etter departementets oppfatning, både at klagenemnda må være uavhengig av den etat som har forberedt og/eller truffet vedtaket som førsteinstans, og at nemnda ikke skal ha andre oppgaver. Det vil således være i strid med forvaltningsloven § 28 andre ledd om klagebehandlingen legges til et eksisterende fast utvalg eller til et arbeidsutvalg under dette.»

Etter dette konkluderte departementet med at det neppe er rettslig grunnlag for at styret i et interkommunalt selskap er klageorgan for enkeltvedtak fattet av daglig leder i selskapet. Departementet antok videre at klager måtte avgjøres enten av særskilte interkommunale klagenemnder eller at klagesakene ble behandlet i den enkelte deltakerkommune.

Adgangen til å påklage et enkeltvedtak er en av de sentrale rettssikkerhetsgarantier i forvaltningsloven, jf. Graver, Alminnelig forvaltningsrett (5. utg. 2019), s. 485. I dette ligger at det må skje en reell to-instansbehandling, hvor klagesaken avgjøres av et annet organ enn det som traff vedtaket i første instans. Det må med andre ord være en viss avstand mellom det organet som treffer vedtaket i første instans og det organet som skal avgjøre eventuelle klagesaker. Styret i et interkommunalt selskap vil stort sett ha sammenfallende interesser som administrasjonen i selskapet, og uavhengigheten til førsteinstansen (administrasjonen) er ikke tilstede.

Selv om et renovasjonsselskap i form av et interkommunalt selskap er opprettet i medhold av lov om interkommunale selskaper, og ikke kommuneloven, jf. vilkåret i § 28 andre ledd første punktum, tilsier henvisningen til bestemmelsen i forurensningsloven § 85 andre ledd tredje punktum at det er kommunestyret som er klageinstans, eventuelt formannskapet eller en særskilt klagenemnd. Styret i NGIR kan etter ombudsmannens syn ikke anses som en særskilt klagenemnd fordi det ikke er tilstrekkelig uavhengig av NGIR. Styret i NGIR er en integrert del av selskapet. I tillegg har styret andre oppgaver enn å være klagenemnd. At styret kan ha god innsikt i saksforholdene og behandler klager på en effektiv måte, kan ikke være avgjørende.

På denne bakgrunn mener ombudsmannen at NGIRs styre som klagenemnd ikke kan avgjøre klager på vedtak truffet av NGIRs administrasjon i første instans.

NGIRs styre har i brev hit varslet at de vil vurdere å be eierne av NGIR å gjøre en ny vurdering av hvordan man ønsker å organisere klagenemnda. For ordens skyld gjør vi derfor oppmerksom på at forvaltningsloven § 28 andre ledd har fått en ny regel i andre ledd andre punktum, som trådte i kraft 1. november 2019. Bestemmelsen lyder:

«For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, er klageinstansen én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet.»

Regelen i dag er følgelig at klager over enkeltvedtak truffet på administrativt nivå i et interkommunalt selskap, skal behandles av én eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av det øverste organet i selskapet. Dette vil si at representantskapet til NGIR er gitt myndighet til å oppnevne en særskilt klagenemnd som skal avgjøre klagesaker etter forurensningsloven § 30 andre ledd andre punktum om fritak fra renovasjonsordningen.

2. Klagenemndas vurdering og begrunnelse

Videre reiser saken spørsmål om NGIRs klagenemnd foretok en konkret vurdering av de objektive forholdene ved klagerens eiendom, og om dette har kommet tilstrekkelig klart frem i vedtaket.

Kommunenes behandling av avfall fra husholdninger er regulert i forurensningsloven § 30. Det følger av bestemmelsens første ledd at kommunene «skal sørge for innsamling av husholdningsavfall». Det vil si at det i utgangspunktet er tvungen renovasjon for alle husholdninger. Etter § 30 andre ledd har kommunene adgang til å gi fritak fra renovasjonsordningen. Dette kan enten skje ved at hele områder unntas i den lokale renovasjonsforskriften, jf. § 30 andre ledd første punktum, eller ved at det gis individuelt fritak fra den kommunale innsamlingen etter søknad, jf. § 30 andre ledd andre punktum. I Solund kommune er myndigheten til å gi individuelle fritak fra renovasjonsplikten delegert til NGIR.

Om forvaltningens adgang til å gi individuelle fritak uttales følgende i Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 138:

«Regelen vil ventelig særlig få betydning for eiendommer som er fjerntliggende, ligger vanskelig tilgjengelig eller er uten bebyggelse. I tilfeller hvor kommunen ikke gir tilbud om renovasjonstjeneste antar departementet at det heller ikke kan kreves avfallsgebyr, jfr. merknadene til § 35. ... Etter departementets syn bør unntak fra den tvungne renovasjon eventuelt gjøres i tilfeller der vedkommende ikke leverer noe avfall.»

Hvorvidt en eiendom skal gis fritak fra renovasjonsordningen er et spørsmål som hører inn under forvaltningens skjønn. Ombudsmannen har imidlertid i flere saker uttalt seg om hvilke hensyn forvaltningen plikter å ta i betraktning i denne vurderingen. Det sentrale er at det skal det foretas en konkret vurdering av de objektive forholdene ved den omsøkte eiendommen, jf. ombudsmannens årsmelding for 1995 s. 209 (SOMB-1995-54). Når avfallet må fraktes i båt skal det foretas en vurdering av avstanden til nærmeste leveringssted, om det er tale om frakt over åpen sjø, om det er mulig å benytte seg av samme leveringssted på vinterstid og om det kan være andre grunner for at abonnenten kan dra inn til stedet for avlevering av avfall, f.eks. at det finnes en dagligvarehandel ved leveringsstedet.

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 inneholder krav til begrunnelsen for enkeltvedtak. De samme bestemmelsene gjelder også i klagesaker, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd. Begrunnelsesplikten skal blant annet sikre at berørte parter i saken får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse og hvorfor forvaltningen eventuelt ikke etterkommer partens søknad eller klage. Dette er viktig av hensyn til parten selv, men er også ansett nødvendig for å ivareta forvaltningens legitimitet og publikums tillit til forvaltningen,

se ombudsmannens uttalelse 2. juli 2012 (SOM-2011-2142). Krav om begrunnelse oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved behandling og avgjørelse av saken, noe som i neste omgang vil føre til flere materielt sett riktige avgjørelser.

Kravene til begrunnelsens innhold fremgår av forvaltningsloven § 25. I vedtaket skal det i nødvendig utstrekning redegjøres for de rettsreglene som avgjørelsen bygger på og de faktiske omstendigheter som er lagt til grunn. Videre bør de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av det forvaltningsmessige skjønnet nevnes.

Reglene om begrunnelsens innhold i § 25 må ses på som minimumsregler. Bestemmelsen er utformet slik at kravene til begrunnelsens innhold vil variere med behovet i den enkelte sak. Forvaltningen må derfor alltid vurdere om det bør gis en mer utfyllende begrunnelse enn det som strengt tatt følger av ordlyden i § 25. Omfanget av begrunnelsen må avveies mot ressursbruk, idet det tar tid å utarbeide gode og dekkende begrunnelser. På den annen side vil gode begrunnelser i stor grad avverge både klager og etterfølgende korrespondanse med parter som ber om utfyllende begrunnelse. Dekkende begrunnelse er spesielt viktig ved håndheving av skjønnsmessige bestemmelser, se blant annet ombudsmannens uttalelse 15. mai 2012 (SOM-2011-2812).

Klagenemndas vedtak fremgår av protokollen fra styremøtet 3. september 2018 og er også tatt inn i NGIRs underretning 5. oktober 2018 om vedtaket. Her fremgår det utelukkende at klagenemnda ikke tar klagen til følge. Også NGIRs vedtak var svært kortfattet. NGIR siterer i all hovedsak fra retningslinjene hvor det fremgår at bruk av båt ikke gir grunnlag for fritak fra renovasjonsordningen. Ut fra vedtakene i saken, er det derfor vanskelig å se at det ble foretatt en konkret vurdering av klagerens eiendom. Verken fraktavstanden eller om frakten skjer over åpen sjø er nevnt. Det fremgår heller ikke av vedtakene om tilgjengeligheten er like god på vinterstid, eller om det kan være andre grunner til at søkeren skal dra inn til det aktuelle leveringsstedet for avfallet.

I vedtak hvor en søknad om fritak fra renovasjonsordningen avslås, må begrunnelsen vise at det er foretatt en konkret vurdering av forholdene ved den omsøkte eiendom. Søkeren må kunne se at forvaltningen har sett og vurdert hva som er nærmeste leveringssted, og at det er foretatt en reell vurdering av hvor tilgjengelig renovasjonstilbudet er. En henvisning til interne retningslinjer som på forhånd avskjærer muligheten for fritak, kan ikke sies å være en tilfredsstillende begrunnelse.

Manglene ved begrunnelsen skaper uklarhet om hvilke faktiske omstendigheter klagenemnda har lagt til grunn, i tillegg til at det etterlater et inntrykk av at klagenemnda (styret) ikke har foretatt en selvstendig vurdering i klageomgangen. Ombudsmannen viser til at en god og dekkende begrunnelse er særlig viktig i saker hvor førsteinstansens begrunnelse er kortfattet, noe som er tilfellet i denne saken.

Ombudsmannen har etter dette kommet til at NGIRs klagenemnds vedtak ikke i tilstrekkelig grad viser at det ble foretatt en konkret vurdering av klagerens søknad da vedtaket ble fattet, jf. forurensingsloven § 30 andre ledd andre punktum. På denne bakgrunn mener ombudsmannen at begrunnelsen i vedtaket ikke tilfredsstillende de kravene forvaltningsloven § 25 setter.

—

Spørsmålet om klagerens krav på innsyn i vedtak hvor NGIR har gitt fritak fra renovasjonsordningen, er ikke en del av undersøkelsene herfra. På bakgrunn av NGIRs svarbrev hit, vil ombudsmannen likevel påpeke at hovedregelen i offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter, herunder enkeltvedtak, er åpne for innsyn.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at styret i et interkommunalt selskap ikke kan opptre som klagenemnd for vedtak om fritak fra renovasjonsordningen truffet av selskapets administrasjon i første instans. NGIRs styre var derfor i denne saken ikke rett klageinstans. Ombudsmannen kan for øvrig ikke se at NGIRs klagenemnds (styrets) vedtak viser at det er foretatt en konkret vurdering av de objektive forholdene ved den omsøkte eiendommen, slik forurensningsloven krever. Dette innebærer at avslaget ikke er tilstrekkelig begrunnet.

20.1.2020 (2019/3089)