

Krav om tilbakebetaling av kommunale avgifter

22.6.2020 (2019/4087)

Saken gjelder krav om tilbakebetaling av kommunale vann- og avløpsgebyrer. Sola kommune innvilget kravet delvis ved at det ble tilbakebetalt for mye innbetalte avgifter tre år tilbake i tid. Kommunen viste til at tilbakebetalingen var foretatt av rimelighetshensyn og at det ikke forelå rettskrav på tilbakebetaling.

Ombudsmannen er kommet til at klagenemndas begrunnelse og kommunens saksforberedelse ikke tilfredsstillende forvaltningslovens krav. Videre er ombudsmannen kommet til at klager har innbetalt for mye i vann- og avløpsgebyr siden 1990.

Klagenemnda bes om å behandle klagen på nytt, herunder vurdere klagerens anførsler om foreldelse og krav om renter.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder spørsmål om tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyrer i Sola kommune.

Den aktuelle boligen ble oppført i Sola kommune i 1987. I henhold til de dagjeldende kommunale forskriftene ble boligens areal beregnet etter bruttoareal, og boligen ble plassert i «Trinn III» for beregning av vann- og avløpsgebyr. I januar 1990 ble de kommunale forskriftene endret, slik at arealberegningen for boligbygg skulle basere seg på avgiftsgivende leieareal, noe som innebar at bruksarealet skulle multipliseres med en faktor på 0,55. Det ble samtidig presisert at vedtaket ikke skulle ha tilbakevirkende kraft. Endringene ble kunngjort i dagspressen i februar 1990.

Eieren av boligen, A, kontaktet kommunen 11. juli 2019 med spørsmål om kommunen hadde registrert feil areal på boligen, og om dette hadde forårsaket innkreving av for høye kommunale avgifter. Han ba om at det registrerte arealet på boligen ble rettet opp, og at kommunen tilbakebetalte det som var betalt for mye i kommunale avgifter som følge av det feilregistrerte arealet.

Kommunen innvilget kravet om tilbakebetaling delvis i vedtak 16. august 2019. Kravet om tilbakebetaling ble innvilget for perioden 1. januar 2016 til 30. juni 2019, og boligens areal ble rettet slik at vann- og avløpsgebyrene fra og med 1. juli 2019 ville bli beregnet etter «Trinn II», ikke «Trinn III» som tidligere.

A påklaget kommunens vedtak 21. august 2019. I klagen ble det vist til at han ikke hadde kjennskap til at kommunen baserte beregningen av gebyrene på feil areal og at det derfor var grunnlag for tilleggsfrist etter foreldelsesloven § 10 nr. 1.

Den kommunale klagenemnda opprettholdt kommunens vedtak 30. september 2019 med følgende begrunnelse: «Klagenemnda kan ikke se at det er gjort saksbehandlingsfeil».

Han klaget deretter saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det blant annet anført at det er urimelig at den alminnelige foreldelsesregelen på tre år skal gjelde da han ikke hadde forutsetninger for å vite at kommunen beregnet gebyrene ut fra feil areal. Videre ble det anført at kommunen burde beregne renter på tilbakebetalingsbeløpet.

Ombudsmannen fant på bakgrunn av klagen og innhentede saksdokumenter fra kommunen, grunn til å undersøke saken nærmere.

Våre undersøkelser

I undersøkelsesbrev 3. desember 2019 herfra la vi til grunn at det ikke var bestridt at klageren hadde betalt for mye i vann- og avløpsgebyr siden 1990, og ba om kommunens tilbakemelding og redegjørelse dersom dette ikke var tilfellet. Videre ble kommunen bedt om en begrunnet vurdering av klagerens anførsler om tilleggsfrist etter foreldelsesloven § 10 nr. 1 og krav om renter.

Kommunen svarte at endringen av de kommunale forskriftene i 1990 medførte at kommunen har operert med et tosporet system for innkreving av vann- og avløpsgebyr. Et for allerede etablerte abonnenter, og et annet for fremtidige abonnenter. Eksisterende abonnenter som kunne komme gunstigere ut med den nye beregningen kunne kontakte kommunen og anmode om ny beregning og nedjustering av gebyrene. Ettersom klageren hadde forholdt seg passiv og ikke anmodet om ny arealberegning før juli 2019, var kommunen av den oppfatning at han ikke hadde krav på tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyr. Kommunen viste til at det av rimelighetsbetraktninger likevel var innvilget tilbakebetaling for de tre siste årene.

Kommunen ble også bedt om å redegjøre for saksbehandlingen, herunder om klagerens rett til å gjøre seg kjent med uttalelser oversendt fra kommunen til klageinstansen etter forvaltningsloven § 33 fjerde ledd, og om klagenemndas begrunnelse var i tråd med kravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Til dette svarte kommunen at det var et klart brudd på kontradiksjonsprinsippet og forvaltningsloven § 33 fjerde ledd siste punktum at klageren ikke fikk anledning til å komme med merknader eller fikk oversendt alle saksdokumentene som ble oversendt klageinstansen.

Kommunen mente at feilen ikke hadde virket bestemmende på vedtakets innhold, og at vedtaket derfor var gyldig. Ombudsmannens spørsmål om klagenemndas begrunnelse ble ikke besvart.

Kommunen var enig i at plikten til å betale renter enten følger av lov, sedvane eller avtale og at det følger av forurensningsforskriften § 16-6 at regelen om renter i egedomsskatteloven § 26 gjelder tilsvarende ved tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyr. Da kommunen mente at klageren ikke hadde krav på tilbakebetaling, ble det imidlertid ikke funnet grunn til å besvare ombudsmannens spørsmål om foreldelsesfrist og beregning av renter.

På bakgrunn av kommunens svar hit ble det funnet grunn til å stille ytterligere spørsmål. I undersøkelsesbrev herfra 18. februar 2020 ba vi blant annet klagenemnda redegjøre for det rettslige grunnlaget for beregningen av vann- og avløpsgebyr på klagerens eiendom. Videre ble nemnda bedt om å gi en begrunnet redegjørelse for spørsmålet om foreldelse og beregning av renter, uavhengig om det forelå et krav på tilbakebetaling.

Kommunen svarte denne gangen at klageren ikke hadde betalt for mye i vann- og avløpsgebyr, og at det rettslige grunnlaget for dette var «forskrifter for vann- og kloakkavgifter, vedtatt i Sola kommunestyre, den 10.12.1976, med endringer den 28.11.1985, godkjent av Fylkesmannen i Rogaland den 07.03.1986», punkt 8.5. Basert på gjeldende forskrifter da innkrevingen ble iverksatt i 1987, svarte kommunen at beregningene hadde vært korrekte.

Videre svarte kommunen at rentekravet ikke var omstridt, men at det ikke var beregnet renter ettersom det ikke foreslå rettskrav på tilbakebetaling. Når det gjaldt spørsmålet om foreldelse, redegjorde kommunen for sitt syn på det rettslige utgangspunktet for vurderingen, men uten å vurdere spørsmålet konkret.

I brev herfra 6. april 2020 ble klagenemnda bedt om å presisere hvorvidt kommunens forskrifter for vann- og avløpsgebyrer punkt 6 om arealberegning gjelder for klagerens bolig. Dersom bestemmelsen ikke gjelder klagers bolig, ble nemnda bedt om å redegjøre for hvor dette fremkommer, herunder hvordan abonnentene har blitt informert om det tosporede systemet i kommunen, og hvordan en kan anmode om den gunstigere beregningsmetoden i punkt 6. Klagenemnda ble også bedt om å redegjøre for om et slikt tosporet system kommunen har operert med siden 1990 er i tråd med selvkostprinsippet og alminnelige prinsipper om likebehandling.

Klagenemnda svarte i brev 13. mai 2020 at de til enhver tid gjeldende forskrifter gjelder for alle eiendommer tilknyttet det kommunale ledningsnett. Vi forstår videre nemndas svar slik at punkt 6 i forskriftene ikke gjelder for abonnenter tilkoblet før 1990, og at dette fremkom av kunngjøringen i dagspressen i 1990. Videre svarte nemnda at den aktuelle forskriften burde vært utformet annerledes.

Ombudsmannens syn på saken

1. Saksbehandlingen – kommunens saksforberedelse og klagenemndas begrunnelse

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. 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 må sees på som minimumsregler, og kravene vil variere med behovet i den enkelte saken.

Det følger videre av forvaltningsloven § 34 annet ledd annet punktum at klageinstansen «skal» vurdere de synspunkter som klageren kommer med. I spesialmerknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 96 er plikten til å vurdere klagers synspunkter beskrevet slik:

«klageinstansen vil ha plikt til å foreta en ny prøving av vedtaket i den utstrekning det er påklaget. Den må vurdere de argumenter som klageren har gjort gjeldende i saken, og foreta de undersøkelser som ellers trengs for å få saken tilstrekkelig opplyst, [...]»

Klagenemndas vedtak er svært kortfattet og begrunnelsen for at klagen ikke ble tatt til følge ble oppgitt å være at «[k]lagenemnda kan ikke se at det er gjort saksbehandlingsfeil».

Klagenemndas begrunnelse er ikke i tråd med forvaltningsloven § 25. Ombudsmannen kan heller ikke se at klagenemnda har vurdert de synspunktene klager har kommet med, men ser ut til å ha begrenset klagebehandlingen til å vurdere om det foreligger saksbehandlingsfeil ved kommunens behandling av saken. Manglene ved klagenemndas begrunnelse skaper uklarhet om hvilket faktum og hvilke rettsregler som er lagt til grunn, i tillegg til at det etterlates et inntrykk av at klagenemnda ikke har foretatt en selvstendig vurdering av saken. Dette underbygges videre ved at kommunen i forbindelse med ombudsmannens undersøkelser viste til at «begrunnelsen og hjemmel for tilbakebetaling som er oppgitt i vedtaket er [...] fattet på uriktig grunnlag». Dette, sammenholdt med klagenemndas mangelfulle begrunnelse, etterlater tvil om hvilket rettslig og faktisk grunnlag klagenemndas vedtak bygger på.

I tillegg til at klagenemndas begrunnelse ikke tilfredsstiller kravene i forvaltningsloven, har kommunen også slått fast at saksforberedelsen var i strid med kravene til kontradiksjon og at klager ikke fikk tilsendt kopi av uttalelse som kommunen oversendte klagenemnda, noe som er i strid med forvaltningsloven § 33 fjerde ledd siste punktum.

2. Beregning av vann- og avløpsgebyrer

Det følger av vass- og avløpsanleggslova § 5 at den enkelte kommune i forskrift skal fastsette avgiftenes størrelse og gi nærmere regler om gjennomføring og innkreving. Videre følger det av forurensningsforskriften § 16-1 annet ledd at kommunen i forskrift skal fastsette regler for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyrene, samt gebyrenes størrelse. I hvilke tilfeller kommunen kan fastsette ulike gebyrsatser følger av forurensningsforskriften § 16-5.

Sola kommunestyre vedtok gjeldende forskrifter for vann- og avløpsgebyrer 10. desember 1976. Endringer i forskriftenes bestemmelse om arealberegning ble vedtatt i kommunestyret 18. januar 1990 hvor punkt 6 fikk følgende tilføyelse:

«Til beregning av disse arealer benyttes Norsk Standard 3940 dog slik at avgiftsgivende leieareal i boligbygg fremkommer ved at bruksarealet etter NS 3940 multipliseres med faktor 0,55. Bruttoareal for andre bygg beregnes som bruksareal etter NS.»

Endringene i gebyrsystemet ble etter det opplyste kunngjort i dagspressen i februar 1990. Kommunen har lagt til grunn at endringene kun skulle få betydning for boliger tilkoblet etter forskriftsendringene, men at tidligere abonnenter kunne få sine gebyrer korrigert fremover i tid ved å henvende seg til kommunen å anmode om arealberegning etter de nye bestemmelsene. Kommunen har etter det opplyste lagt opp til et tosporet system, hvor abonnentene betaler etter to ulike systemer avhengig av tilkoblingstidspunkt.

Det fremstår som noe uklart for ombudsmannen hvorvidt kommunen og klagenemnda mener at arealberegningsbestemmelsen gjelder for klagerens bolig, og om klageren har betalt for mye i vann- og avløpsgebyrer eller ikke. Kommunen har i svaret hit vist til at klageren ikke har betalt for mye i gebyrer i henhold til gjeldende forskrifter på tilkoblingstidspunktet i 1987. Etter ombudsmannens syn må det imidlertid være klart at de gjeldende forskriftsbestemmelsene som trådte i kraft i 1990 også gjelder klagerens bolig. At endringene ikke var ment å få tilbakevirkende kraft er noe annet enn at de gis virkning for fremtidig beregning for eksisterende abonnenter. Ombudsmannen kan ikke se at det i forskriften er vist til noen alternativ måte å beregne arealet på enn den metoden som fremgår av forskriftenes punkt 6, noe som tilsier at denne må gjelde for klagerens bolig.

Endringen som ble foretatt i 1990 medførte etter ombudsmannens syn at boligen som tidligere hadde falt inn under «trinn III», etter forskriftsendringene skulle falle inn under «trinn II». Det fremgår av kommunens vedtak 16. august 2019 at «[e]iendommen har betalt kommunale gebyrer for vann og avløp etter trinn 3. Rett skal være etter trinn 2». Slik saken er opplyst for ombudsmannen har klagers bolig etter 1. juli 2019 derfor blitt beregnet etter «trinn II».

Det er på denne bakgrunn ikke tvilsomt at klageren etter forskriftsendringen i 1990 har innbetalt for mye i vann- og avløpsgebyr. Det er heller ikke tvilsomt at kommunen i samme tidsperiode har krevd inn høyere gebyrer enn kommunen hadde hjemmel til i den kommunale forskriften. Det vises i denne sammenheng også til ombudsmannens årsmelding for 2007 side 409 (SOMB-2007-105) som gjaldt de samme kommunale forskrifter for vann- og avløpsgebyr i Sola kommune.

Ettersom kommunen allerede har tilbakebetalt for mye innbetalt gebyr for de siste tre årene, finner ikke ombudsmannen grunn til å uttale seg nærmere om det rettslige grunnlaget for tilbakebetalingskravet.

Ombudsmannen ber kommunen om å informere berørte innbyggere på en hensiktsmessig måte om muligheten for at flere boliger kan være registrert med feil areal etter forskriftsendringene som ble vedtatt i 1990, samt om muligheten til å kreve ny beregning.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at klagenemndas begrunnelse og kommunens saksforberedelse ikke tilfredsstillende forvaltningslovens krav. Videre er ombudsmannen kommet til at klager har innbetalt for mye i vann- og avløpsgebyr siden 1990.

Klagenemnda bes om å behandle klagen på nytt, herunder vurdere klagerens anførsler om foreldelse og krav om renter.

Ombudsmannen ber om å bli orientert om utfallet av den fornyede behandlingen av saken, og om kommunens øvrige oppfølging av uttalelsen **innen 4. september 2020**.

22.6.2020 (2019/4087)