

Søknad om fritak fra renovasjonsordning for fritidseiendommer – klagebehandling

25.5.2021 (2019/3460)

Saken gjelder en søknad fra et grendelag om fritak fra renovasjonsordningen og gebyrplikten i Vega kommune. Søndre Helgeland Miljøverk (SHMIL) avslo søknaden. Etter klager fra grendelaget og flere andre eiere av fritidseiendommer, traff formannskapet i kommunen et vedtak som slo fast at «[e]iere av fritidsboliger i «øyen» innvilges, etter søknad, fritak for renovasjon». Vedtaket ble senere omgjort av formannskapet under henvisning til at det var i strid med den lokale renovasjonsforskriften og retningslinjene til denne. Saken reiser spørsmålet om Vega kommune i det hele tatt har behandlet klagen, eller om formannskapets vedtak må forstås som et prinsippvedtak om hvordan fritaksregelen bør praktiseres.

Ombudsmannen er kommet til at vedtakene fra formannskapet må forstås som prinsippvedtak, uten direkte virkning for klagesaken fra grendelaget. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak begrenset derfor ikke muligheten til senere å endre det første vedtaket. Ombudsmannen mener samtidig at vedtaket burde vært mer presist, og at grendelaget skulle ha blitt opplyst om at Vega kommune ikke hadde realitetsbehandlet deres klage.

Ombudsmannen finner også grunn til å påpeke at kommunen har det overordnede ansvaret for renovasjonstilbudet i kommunen, og at dette også gjelder der et interkommunalt selskap forvalter dette ansvaret på vegne av kommunen. En forskrift eller en retningslinje som setter for strenge krav til når en fritakssøknad kan innvilges, står i fare for å bryte med lovens krav om at dette må avgjøres ut fra et konkret skjønn i den enkelte sak. Der kommunale forskrifter eller retningslinjer fører til at det ikke kan legges vekt på hensyn som er relevante etter hjemmelsloven, eller medfører at det blir truffet vedtak som er kvalifisert urimelige eller på andre måter i strid med alminnelig forvaltningsrettslige regler, kan de ikke tillegges avgjørende vekt ved vurderingen.

Vega kommune bes merke seg ombudsmannens synspunkter og sørge for at renovasjonstilbudet og håndteringer av søknader om fritak fra deltakelse i ordningen innrettes i henhold til disse.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder Vega kommunes behandling av et grendelags klage over avslag på søknad om fritak fra renovasjonsgebyr.

Renovasjonsordningen i Vega kommune forvaltes av det interkommunale selskapet Søndre Helgeland Miljøverk (SHMIL). Dette innebærer blant annet at SHMIL har ansvaret for å behandle søknader om fritak fra renovasjonsordningen og gebyrplikten, mens Vega kommune er klageinstans.

I 2018 ble hytteeierne på Skogsholmen pålagt renovasjonsgebyr. Kort tid etter søkte Skogsholmen grendelag om at hytteeierne som var med i grendelaget, skulle få fritak fra renovasjonsordningen. Søknaden var underskrevet av grendelagets sekretær.

I brev 18. mai 2018 avslo SHMIL søknaden. Avslaget ble begrunnet med at den lokale renovasjonsforskriften, og retningslinjene til denne, ikke åpner for å gi permanent fritak fra renovasjonsordningen på grunnlag av eiendommers beliggenhet. I brevet ble avslaget betegnet som et «vedtak», og det ble opplyst at det kunne påklages «i henhold til forvaltningsloven» innen tre uker. Det ble videre opplyst at klagen skulle sendes kommunen.

I brev 28. mai 2018 fra Skogsholmen grendelag ble avslaget påklaget. I brevet, som var adressert til Vega kommune, fremgikk det blant annet:

Vi klager herved på den avgjørelsen som er tatt, og ber Vega kommune vurdere vår sak på nytt.

På bakgrunn av flere klager på renovasjonsgebyr i kommunen, avholdt formannskapet i Vega kommune møte 18. oktober 2018. Under sak 103/18, med overskriften: «Klagebehandling – renovasjonsgebyr fritidsboliger i «øyane»», ble følgende vedtak truffet:

Eiere av fritidsboliger i «øyane» innvilges, etter søknad, fritak for renovasjon.

Ombudsmannen forstår «øyane» som en samlebetegnelse for småøyene i Vega kommune hvor det er etablert fritidseiendommer. Skogsholmen er én av disse øyene. Det fremgikk av vedtaket at administrasjonen mente at «det ikke er rimelig at eiere av fritidsbolig uti «øyane», som ikke er fastboende i Vega kommune, skal levere avfall på Vega». Det ble vist til at ordningen ikke fungerer i praksis, da avfall ikke blir levert på miljøstasjonene. Muligheten for å etablere en skjærgårdstjeneste for henting av avfall fra øyene, ble vurdert til ikke å være regningsssvarende.

SHMIL sendte etter dette en e-post til Vega kommune hvor det ble anført at formannskapets vedtak er i strid med gjeldende regelverk. Det ble blant annet vist til at kommunens rolle som klageinstans er å påse at SHMIL har fulgt gjeldende forskrift og regelverk i første instans. SHMIL anførte videre at det ikke var gjort noen feil i avslag på søknad om fritak fra renovasjonsordningen for fritidsboliger, og anmodet derfor Vega kommune om å behandle saken på nytt.

På bakgrunn av SHMILs henvendelse tok formannskapet i Vega kommune saken opp til ny behandling i møte 14. mars 2019. I sak 10/19, med overskriften: «Klagebehandling 2 – renovasjonsgebyr fritidsboliger i «øyane»», ble følgende vedtak truffet:

Formannskapsvedtak i sak 103/18 oppheves, da det ikke er forenelig med gjeldende forskrifter og retningslinjer i SHMIL. Gebyrregulativet forholdes uendret.

Av begrunnelsen for vedtaket fremgikk det at SHMILs retningslinjer til den lokale renovasjonsforskriften gir liten mulighet for å frita eiendommer fra ordningen. Utgangspunktet er at dersom det er mulig å hvile og lage mat i boligen, gis det ikke fritak. Videre ble det vist til at fritak kun kan gis dersom det dokumenteres at boligen ikke er i bruk på grunn av boligens tilstand, jf. retningslinjene punkt 7.2.

Eierne av fritidseiendommene på Skogsholmen ble informert om kommunens nye vedtak i brev 19. mars 2019. Likelydende brev ble sendt til i alt 22 mottakere, som alle hadde fått avslag på søknad

om fritak fra renovasjonsgebyr for fritidseiendom i Vega kommune.

Skogsholmen grendelag klaget saken inn for ombudsmannen. Det ble blant annet anført at det ikke er fysisk mulig å benytte seg av renovasjonstilbudet i kommunen. Det ble vist til at det forventes at avfallet skal fraktes med rutebåt, og at de må gå 1 kilometer tur/retur fra kaien til oppsamlingsstedet. Ved tilbakekomst til kaien har rutebåten dratt videre, og de er nødt til å overnatte til neste dag for å komme seg tilbake. Det ble også vist til at mannskapet på rutebåten har gitt uttrykk for at det ikke er ønskelig at avfall bringes ombord, grunnet lukt og avrenning.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke enkelte sider av saken nærmere.

I vårt undersøkelsesbrev spurte vi Vega kommune blant annet om formannskapets endringsvedtak 14. mars 2019 oppfyller de krav forvaltningsloven stiller for enkeltvedtak, herunder om varsling og opplysning om klagerett til sakens parter. Vi spurte også hvilken betydning eventuelle brudd på forvaltningsloven vil ha for vedtakets gyldighet.

Videre spurte vi om på hvilken måte formannskapets vedtak 18. oktober 2018 er «i strid med gjeldende renovasjonsforskrift og retningslinjer til renovasjonsforskrift i SHMIL». Vi spurte også om kriteriene i retningslinjene til renovasjonsforskriften punkt 7.2 er i tråd med forurensningsloven § 30 andre ledd andre punktum.

Endelig spurte vi om hvorvidt SHMIL som førsteinstans og Vega formannskap som klageinstans har plikt til å foreta en objektiv og individuell vurdering av forholdene ved den enkelte eiendom som søker om fritak fra renovasjonsgebyr, herunder om eiendommen er så fjerntliggende eller så vanskelig tilgjengelig at en ikke kan kreve at ordningen benyttes. Vi ba også kommunen vurdere hvorvidt den enkelte eiendom på Skogsholmen er av en slik karakter at det ikke kan kreves at renovasjonsordningen benyttes.

I Vega kommunes svarbrev ble det vist til at Skogsholmen grendelag representerte en gruppe, og at hver enkelt boligeier på Skogsholmen må «søke/klage individuelt for å få saken behandlet». Videre uttalte kommunen at de som klageinstans forholder seg til de vedtatte retningslinjene til den lokale renovasjonsforskriften, og at innklagede avslag vurderes opp mot disse. På vårt spørsmål om endringsvedtaket 14. mars 2019 oppfyller forvaltningslovens krav, svarte kommunen at vedtaket hadde kun til hensikt å omgjøre tidligere vedtak som ikke var i henhold til gjeldende forskrifter, og at vedtaket ble fattet uavhengig av den enkeltes rett til individuell saksbehandling. Vega kommune anså derfor endringsvedtaket som gyldig. Det ble også opplyst at brevet 19. mars 2019 ble sendt til 22 mottakere, hvor det kun var eierne av fritidsboliger på Skogsholmen som utgjorde en gruppe.

Vega kommune hadde bedt SHMIL om å besvare våre øvrige spørsmål, og la i svarbrevet ved kopi av SHMILs svar. Oppsummert anførte SHMIL at ingen av eiendommene i de elleve kommunene

som faller inn under SHMILs renovasjonsordning, er ansett som fjerntliggende, og at den lokale renovasjonsforskriften derfor ikke åpner opp for fritak på dette grunnlaget.

På grunnlag av kommunens svarbrev stilte vi enkelte oppfølgingsspørsmål. Vi ba også om at Vega kommune selv besvare spørsmålene vi stilte i vårt undersøkelsesbrev.

I en e-post til ombudsmannen opplyste Vega kommune om at formannskapet behandlet saken i sin helhet på nytt, og at det ble truffet vedtak 7. februar 2020, hvor SHMIL ble anmodet om å foreta en ny vurdering av renovasjonsordningen for de aktuelle fritidseiendommene. SHMIL ble videre anmodet om å endre retningslinjene til renovasjonsforskriften, slik at det åpnes for å gi fritak der dette er hensiktsmessig. Formannskapet ba også SHMIL vurdere om renovasjonsforskriften kan endres, slik at hele områder kan unntas fra renovasjonsordningen. Vega kommune ba om utsettelse av fristen til å besvare ombudsmannens spørsmål, i påvente av SHMILs oppfølging av saken.

I brev 30. november 2020 til ombudsmannen opplyste Vega kommune at SHMIL har truffet et foreløpig vedtak som tyder på at formannskapets anmodninger ikke ville bli fulgt opp. I samme brev viste Vega kommune til at klagen fra fritidseiendommene på Skogsholmen ble oppfattet som en klage på selve fritaksregleverket. Kommunen erkjente at informasjonsbrevet 19. mars 2019, der det ble vist til at kommunen ikke kom til å følge opp påklagede vedtak, ikke var helt heldig. Kommunen holdt videre fast ved at gjeldende renovasjonsforskrift og retningslinjer til denne, ikke åpner for å gi fritak til hytteeierne på Skogsholmen, og at kommunen dermed ikke kan gi fritak. Avslutningsvis ga kommunen uttrykk for at det kan stilles spørsmål ved om renovasjonsordningen er god nok for de aktuelle eiendommene. Det ble blant annet vist til at det er lite praktisk å benytte seg av de få innsamlingspunktene som finnes, at ingen av disse ligger ved offentlig kai, og at det heller ikke er lov å frakte avfall med rutebåt.

Klagerne kom deretter med ytterligere merknader i saken.

Ombudsmannens syn på saken

Det første spørsmålet i saken er om Vega kommune i det hele tatt har behandlet Skogsholmen grendelags klage over SHMILs avslag på søknad om fritak fra renovasjonsordningen, eller om formannskapets vedtak 18. oktober 2018 må anses som et vedtak hvor kommunen mer prinsipielt tok stilling til en rekke klager på selve fritaksregleverket. Dette har betydning for Vega kommunens adgang til senere å omgjøre vedtaket.

Vega kommune anfører i sine svar til ombudsmannen at grendelagets klage ble oppfattet som en klage over selve fritaksregleverket. Ombudsmannen forstår dette slik at kommunen ikke har ansett grendelagets brev 28. mai 2018 som en klage på SHMILs avslag på søknad om fritak fra renovasjonsplikten, og at formannskapets vedtak ikke var et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. At det i saksfremlegget til formannskapet vedtak 18. oktober 2018 er vist til at kommunen har mottatt flere slike klager, men uten at det er redegjort nærmere for de konkrete omstendighetene i noen av klagesakene, underbygger at formannskapet traff et prinsippvedtak,

snarere enn å ta stilling til de enkelte klagen, herunder klagen fra grendelaget. At vedtaket bruker formuleringen «innvilges, etter søknad, fritak for renovasjon» trekker i samme retning.

Ombudsmannen har på bakgrunn av det ovennevnte ikke avgjørende innvendinger mot kommunens standpunkt om at formannskapetets vedtak 18. oktober 2018 var et prinsippvedtak hvor kommunen gir uttrykk for hvilken praksis som skal gjelde ved fremtidige søknader om fritak fra renovasjonsordningen. Forvaltningsloven § 35 – som oppstiller vilkår for omgjøring av avgjørelser som er enkeltvedtak – begrenset derfor ikke kommunens adgang til senere å endre vedtaket til ulempe for husholdningene i grendelaget. Ettersom heller ikke selve endringsvedtaket 14. mars 2019 kan anses som enkeltvedtak, kom heller ikke lovens regler om forberedelser av enkeltvedtak til anvendelse.

Ombudsmannen mener samtidig at vedtaket 18. oktober 2018 burde vært mer presist, og at grendelaget burde ha blitt opplyst om at Vega kommune ikke har realitetsbehandlet deres klage på SHMILs vedtak. Ettersom Skogsholmen grendelag hadde klaget på SHMILs avslag – og SHMIL selv hadde opplyst at det var adgang å påklage avslaget til kommunen – hadde grendelaget grunn til å forvente at Vega kommune, som klageinstans, skulle treffe et endelig vedtak i saken.

For det andre, og på grunnlag av sakens dokumenter og kommunens svar på ombudsmannens spørsmål, finner ombudsmannen grunn til å knytte noen generelle merknader til Vega kommune og SHMILs behandling av renovasjonssøknader. 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. Dette innebærer ikke bare en plikt for husholdningene til å betale renovasjonsgebyr til kommunen, men også en plikt for kommunen til å sørge for at det eksisterer et renovasjonstilbud som er tilgjengelig for de husholdningene som er omfattet av ordningen.

Etter forurensningsloven § 30 andre ledd har kommunene adgang til å gi fritak fra renovasjonsordningen. I så fall fritas også kommunen fra plikten til å sørge for et renovasjonstilbud til disse husholdningene, jf. også særmerknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 138. 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. Om kommunenes 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 kommunenes «frie skjønn». Dette innebærer at kommunen har en viss valgfrihet med hensyn til

saksutfallet. Kommunene står imidlertid ikke helt fritt i denne vurderingen, idet skjønnnet må utøves innenfor rammen av forurensningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige regler. Avgjørelsen må bygge på relevante og saklige hensyn. Hvilke hensyn som er relevante beror på en tolkning av hjemmelsloven, og er et spørsmål som kan overprøves fullt ut ved en rettslig kontroll av vedtaket. Det samme gjelder om avgjørelsen bygger på forskjellsbehandling, er vilkårlig eller er sterkt urimelig, se blant annet Rt. 2007 s. 257 avsnitt 36 og Prop. 64 L (2016-2017) s. 9-11.

Ombudsmannen har i flere saker uttalt seg om hvilke krav loven setter til forvaltningens vurdering av søknader om fritak fra renovasjonsordningen. I uttalelse 20. januar 2020 (SOM-2019-3089) uttalte ombudsmannen at forurensningsloven § 30 andre ledd andre punktum krever at det foretas en konkret og individuell vurdering av forholdene ved den omsøkte eiendommen.

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, for eksempel at det finnes en dagligvarehandel ved leveringsstedet. Dersom avfallet må fraktes med rutebåt, må det foretas en vurdering av om dette er en egnet fraktmetode. Dersom rutebåten nekter passasjerene å frakte avfall, er det mye som tyder på at dette er en lite aktuell fraktmetode.

Kommunen er gitt hjemmel i forurensningsloven til å vedta en lokal renovasjonsforskrift som gir nærmere bestemmelser om tjenestetilbudet. I tillegg kan det gis retningslinjer til håndhevelsen av regelverket, herunder rammer for skjønnsutøvelsen ved behandling av søknader om fritak fra renovasjonsordningen. Søkernes krav på en individuell vurdering kan imidlertid ikke innskrenkes i verken retningslinjer eller forskrift. Kommunen, eventuelt det organ som har fått delegert kompetanse til å behandle slike søknader, må foreta en individuell vurdering av den enkelte søknad, hvor de hensyn som er angitt over må tillegges vekt. En forskrift eller en retningslinje som setter for strenge krav til når en fritakssøknad kan innvilges, står i fare for å bryte med lovens krav om at dette må avgjøres ut fra et konkret skjønn i den enkelte sak. Der kommunale forskrifter eller retningslinjer fører til at det ikke kan legges vekt på hensyn som er relevante etter forurensningsloven og dens forarbeider, eller medfører at det blir truffet vedtak som er kvalifisert urimelige eller på andre måter i strid med alminnelig forvaltningsrettslige regler, kan de ikke tillegges avgjørende vekt ved vurderingen. Slik renovasjonsordningen for boligeierne i det aktuelle område er beskrevet, er det mye som tyder på at regelverket for fritak som praktiseres av SHMIL gir mindre rom for fritak enn det loven krever.

På grunnlag av Vega kommunes svar finner ombudsmannen også grunn til å minne om at Vega kommune som klageinstans kan vurdere alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd. Klageinstansen er ikke bundet av det underinstansen har kommet til, verken når det gjelder tolkning av regelverk eller vurdering av faktum. Tvert imot plikter klageinstansen å foreta en selvstendig vurdering basert på de opplysningene som foreligger. Vega kommune gir i sine svarbrev til ombudsmannen klart uttrykk for at renovasjonstilbudet på «øyan» ikke er tilfredsstillende, og at det

er klare grunner for å frita eierne av fritidsboliger i dette området for renovasjonsordningen. Vega kommune har som ansvarlig organ for renovasjonsordningen i kommunen, og som klageinstans for søknader om fritak, dermed full anledning til å innvilge slike søknader. Ombudsmannen kan ikke se at det kan tillegges avgjørende betydning at slike fritak vil kunne føre til forskjellig praksis i de kommunene som er underlagt det interkommunale renovasjonsselskapets virkeområde. For ordens skyld bemerkes det at også de andre kommunene som deltar i ordningen, har et tilsvarende overordnet ansvar for renovasjonsordningen, og adgangen til fritak, innenfor sine respektive kommunegrenser.

Ombudsmannen vil også gjøre Vega kommune oppmerksom på en lovendring i forvaltningsloven § 28 andre ledd andre punktum. Etter denne bestemmelsen skal klager på enkeltvedtak som er truffet av blant annet interkommunale selskaper, behandles av en særskilt klagenemnd. En ny klage fremsatt individuelt av den enkelte boligeier nå, skal dermed behandles av klagenemnda og ikke formannskapet i Vega kommune. Ombudsmannen har i uttalelse 20. januar 2020 (SOM-2019-3089) uttalt seg om hvordan klagebehandlingen av vedtak truffet av interkommunale renovasjonsorganer skal behandles.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at vedtakene fra formannskapet må forstås som prinsippvedtak, uten direkte virkning for klagesaken fra grendelaget. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak begrenset derfor ikke muligheten til senere å endre det første vedtaket. Ombudsmannen mener samtidig at vedtaket burde vært mer presist, og at grendelaget skulle ha blitt opplyst om at Vega kommune ikke hadde realitetsbehandlet deres klage.

Ombudsmannen finner også grunn til å påpeke at kommunen har det overordnede ansvaret for renovasjonstilbudet i kommunen, og at dette også gjelder der et interkommunalt selskap forvalter dette ansvaret på vegne av kommunen. En forskrift eller en retningslinje som setter for strenge krav til når en fritakssøknad kan innvilges, står i fare for å bryte med lovens krav om at dette må avgjøres ut fra et konkret skjønn i den enkelte sak. Der kommunale forskrifter eller retningslinjer fører til at det ikke kan legges vekt på hensyn som er relevante etter hjemmelsloven, eller medfører at det blir truffet vedtak som er kvalifisert urimelige eller på andre måter i strid med alminnelig forvaltningsrettslige regler, kan de ikke tillegges avgjørende vekt ved vurderingen.

Vega kommune bes merke seg ombudsmannens synspunkter og sørge for at renovasjonstilbudet og håndteringer av søknader om fritak fra deltakelse i ordningen innrettes i henhold til disse.

25.5.2021 (2019/3460)