

Sakskostnader når endring til gunst er begrunnet med regelverksendring

10.2.2023 (2022/3884)

Saken gjaldt krav om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Statsforvalteren vedtok å ilegge klagerne erstatning for overtredelse av husdyrkonsesjonsregelverket. Vedtaket ble påklaget til Landbruksdirektoratet, som nedsatte den ilagte erstatningen betydelig. Direktoratet og – etter klage – Landbruks- og matdepartementet avsto imidlertid klagernes krav om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 i sin helhet. Det ble vist til at endringen til gunst var begrunnet med at de forskriftsfastsatte satsene for utmåling av erstatningen var blitt nedjustert etter at klagen var inngitt. Departementet mente at advokatutgiftene knyttet til klagen ikke var «nødvendige for å få endret vedtaket», idet det ikke var tilstrekkelig årsakssammenheng mellom klagens innhold og endringen.

Sivilombudet kom til at departementet ikke hadde hatt tilstrekkelig grunnlag for å avslå sakskostnadskravet i sin helhet. Ved vurderingen av om pådratte utgifter har vært «nødvendige» for å få endret vedtaket, måtte det tas utgangspunkt i hva som måtte ha fremstått som rimelig og naturlig for klagerne og deres advokat på klagetidspunktet. Ettersom de standardiserte erstatningssatsene først ble endret etter at klagen var fremmet, var dette ikke et forhold

som klagernes advokat kunne tatt i betraktning på klagetidspunktet. Departementet kunne ikke avslå sakskostnadskravet uten å ta stilling til om klagen skulle ha ført frem uavhengig av denne mellomliggende regelverksendringen. Herunder skulle departementet ha vurdert om det påklagede vedtaket var i strid med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6 og 7.

Ombudet ba Landbruks- og matdepartementet vurdere saken på nytt innen 24. mars 2023.

Sakens bakgrunn

(1) Saken gjelder krav om dekning av sakskostnader i en sak om ilagt erstatning for overtredelse av husdyrkonsesjonsregelverket. Klageinstansens reduksjon av den ilagte erstatningen var begrunnet med at de forskriftfestede standardsatsene som gjaldt for slik erstatning, var blitt endret.

(2) Det følger av lov 16. januar nr. 5 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen (husdyrkonsesjonsloven) § 2 at ingen uten konsesjon kan produsere et større antall svin eller fjørfe enn hva som er bestemt i forskrift. Landbruks- og matdepartementet har fastsatt grensene for konsesjonsfri produksjon i forskrift 1. april 2004 nr. 611 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen (husdyrkonsesjonsforskriften) §§ 1 flg. Hvis to eller flere konsesjonsregulerte produksjoner har felles eierinteresser, inntre konsesjonsplikt dersom det samlede produksjonsomfanget overstiger grensen for konsesjonsfri drift, jf. § 3 første ledd første punktum. Det samme gjelder dersom to eller flere samarbeider om konsesjonsregulert produksjon i en slik grad at de må anses å ha økonomiske interesser i samme produksjon, jf. § 3 første ledd andre punktum. Husdyrkonsesjonsloven § 10 bestemmer at departementet kan pålegge den som produserer utover konsesjonsgrensene å betale en erstatning til Omsetningsrådets fond for omsetningsavgift for egg, fjørfekjøtt og kjøtt. Departementet har fastsatt standardiserte erstatningssatser for overproduksjon i husdyrkonsesjonsforskriften § 8.

(3) Fylkesmannen i Østfold (nå Statsforvalteren i Oslo og Viken) vedtok 11. desember 2017 å pålegge A og B (heretter «klagerne») å betale 2 750 100 kroner i erstatning for brudd på husdyrkonsesjonsregelverket. Statsforvalteren mente at klagerne sammen hadde overtrådt konsesjonsgrensen for samarbeidende produksjoner, jf. husdyrkonsesjonsloven § 3. Erstatningen ble fastsatt i henhold til de forskriftfestede standardsatsene, jf. husdyrkonsesjonsloven § 10 og husdyrkonsesjonsforskriften § 8.

(4) Klagerne, representert av advokat Mauritz Aarskog, påklaget 29. januar 2018 vedtaket til Landbruksdirektoratet, men direktoratet ferdigbehandlet ikke klagesaken før 16. oktober 2020. I

mellomtiden hadde Landbruks- og matdepartementet i 2019 endret de standardiserte erstatningssatsene i husdyrkonsesjonsforskriften § 8. Departementet orienterte Landbruksdirektoratet om de endrede satsene i brev 3. juli 2019. Departementet viste der til at Hålogaland lagmannsrett i dom 1. juni 2018 (LH-2018-20505) hadde kommet til at den utmålte erstatningen i en annen sak om overtredelse av konsesjonsgrensen for samarbeidende produksjoner, utgjorde straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 6 og 7. Det fremgår av brevet at departementet endret standardiserte satsene blant annet for å hindre at erstatningen skulle kunne utgjøre straff etter EMK artikkel 6 og 7. Samtidig skulle satsene fortsatt være høye nok til å sørge for at ulovlig produksjon er ulønnsomt.

(5) Utfallet av klagebehandlingen ble at også Landbruksdirektoratet kom til at klagerne hadde samarbeidet og overtrådt konsesjonsgrensene for samarbeidende produksjoner. På bakgrunn av de endrede standardsatsene ble imidlertid erstatningen redusert til 1 075 806 kroner.

(6) Klagerne ved advokat Aarskog krevde dekning av sakskostnader i medhold av forvaltningsloven § 36. Landbruksdirektoratet avsto kravet. Etter klage ble avslaget opprettholdt av Landbruks- og matdepartementet i vedtak 17. juni 2022. Departementet mente at klagernes advokatutgifter ikke hadde tilstrekkelig årsakssammenheng med direktoratets endring av Statsforvalterens vedtak til å oppfylle nødvendighetsvilkåret i forvaltningsloven § 36. Departementet viste blant annet til at «direktoratets omgjøringsvedtak av 16. oktober 2020 ene og alene var begrunnet med satsendringene» i husdyrkonsesjonsforskriften, og at årsakssammenhengen mellom advokatutgiftene og endringen «i beste fall kunne karakteriseres som perifer».

(7) Klagerne ved advokat Aarskog brakte saken om sakskostnader inn for ombudet. Aarskog hevdet at Landbruks- og matdepartementet hadde lagt til grunn en uriktig forståelse av nødvendighetsvilkåret i forvaltningsloven § 36. Dersom forskriftsendringen ikke hadde skjedd før Landbruksdirektoratets klagevedtak, hevdet Aarskog at argumentasjonen om at erstatningen utgjorde straff etter EMK artikkel 6 og 7 uansett skulle ha ført frem, og videre ha foranlediget forskriftsendringen.

Våre undersøkelser

(8) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere. I brev 4. oktober 2022 ble Landbruks- og matdepartementet gitt mulighet til å redegjøre for sitt syn på saken.

(9) Vi spurte først om departementet i relasjon til nødvendighetsvilkåret i forvaltningsloven § 36 hadde vurdert klagernes subjektive oppfatning, og ba departementet utdype hvordan de eventuelt hadde vektlagt hva som fra klagernes og klagernes advokats ståsted fremsto som rimelig og naturlig å gjøre på klagetidspunktet. Videre spurte vi om det etter departementet syn var en viss sammenheng mellom hele eller deler av klagens innhold og endringen til gunst, og om det i denne vurderingen hadde betydning om argumentasjonen helt eller delvis sammenfalt med bakgrunnen for at husdyrkonsesjonsforskriften ble endret.

(10) Departementet svarte at det la til grunn at det ut fra klagernes subjektive oppfatning fremsto nødvendig å engasjere advokat, og på den måten pådra seg kostnader. Departementet skrev at sammenhengen mellom klagens innhold og endringen til gunst likevel i beste fall var perifer, siden Landbruksdirektoratet stadfestet at klagerne hadde brutt husdyrkonsesjonsregelverkets samarbeidsbestemmelser. Endringen til gunst skyldtes utelukkende at det var fastsatt nye standardiserte erstatningssatser. Selv om klagens innhold til dels sammenfalt med bakgrunnen for forskriftsendringen, hadde den ikke betydning for utfallet av klagesaken. Departementet erkjente likevel at endringen til gunst ikke ville funnet sted dersom partene ikke hadde påklaget vedtaket. At klagesaken i det hele tatt lå til behandling i Landbruksdirektoratet, var derfor en avgjørende forutsetning for å kunne anvende de nye erstatningssatsene.

(11) I brevet til departementet viste vi videre til at forvaltningsloven § 36 åpner for å avslå krav om saks kostnader der «endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det». Vi ba departementet vurdere om det istedenfor å knytte forskriftsendringens betydning for saken opp mot nødvendighetsvilkåret, ville vært mer naturlig å knytte den opp mot kontrollunntaket eller særlige forhold-unntaket. Videre spurte vi om departementet i så fall mente at vilkårene for å avslå saks kostnadskravet i denne saken var oppfylt.

(12) Departementet svarte at det ikke hadde vurdert forskriftsendringens betydning opp mot kontrollunntaket og særlige forhold-unntaket. Departementet skrev at en kan hevde at Landbruksdirektoratet verken hadde kontroll over eller burde forutsett og tatt høyde for forskriftsendringen. I motsetning til endrede faktiske omstendigheter, så departementet likevel at det kan ses som rimelig å betrakte regelverksendringer som forhold innenfor forvaltningens kontrollsfære. Departementet mente det ikke ville være riktig å anvende særlige forhold-unntaket til klagernes ugunst.

(13) Til slutt ba vi om departementets begrunnede svar på om forvaltningen i tilfeller som her kan avslå saks kostnadskrav uten først å vurdere om det hefter feil ved det opprinnelige vedtaket som tilsa at vedtaket skulle vært endret. Departementet svarte at det i ikke var gjort noen eksplisitt vurdering av om det heftet feil ved Statsforvalterens vedtak etter husdyrkonsesjonsregelverket. Departementet bemerket imidlertid at det ikke syntes å foreligge noen feil ved vedtaket, ettersom Statsforvalteren korrekt anvendte den erstatningssatsen som gjaldt på vedtakstidspunktet. De standardiserte satsene var fastsatt for at forvaltningen ikke skal gjøre konkrete vurderinger i hver enkelt sak, noe som ifølge departementet betyr at utmålingen noen ganger kan oppleves som streng eller mild. Departementet viste til at det ville stride mot lovgivers intensjon om forvaltningen måtte gjøre en individuell vurdering av hvordan erstatningen slo ut. Departementet mente det ikke var holdepunkter for å konkludere med at satsene var feil på tidspunktet for Statsforvalterens vedtak. At Hålogaland lagmannsrett kom til at satsene var «feil» i dom 1. juni 2018 (LH-2018-20505) – som var foranledningen til at de standardiserte erstatningssatsene ble endret – hadde sin bakgrunn i en konkret vurdering fra lagmannsretten av erstatningens størrelse og pønale preg. Departementet skrev at det ikke var gitt at retten ville kommet til samme resultat i denne saken.

Sivilombudets syn på saken

1. Nødvendighetsvilkåret i forvaltningsloven § 36 – endring som er begrunnet med regelverksendring

(14) Forvaltningsloven § 36 første ledd lyder:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det.»

(15) I denne saken har Landbruks- og matdepartementet funnet at Landbruksdirektoratets vedtak innebar at Statsforvalterens vedtak ble «endret til gunst» for klagerne, og at klagerne har hatt «vesentlige kostnader» i forbindelse med saken. Departementet mener likevel at klagerne ikke har krav på dekning, fordi kostnadene etter departementets syn ikke var «nødvendige for å få endret vedtaket».

(16) Ombudet har gjennom flere uttalelser utbrodert utgangspunktene for vurderingen av hva som er nødvendige utgifter, se blant annet uttalelsene 14. oktober 2020 (SOM-2020-252) og 30. juni 2021 (SOM-2021-1117). I den sistnevnte uttalelsen står det blant annet:

«Etter ombudsmannens syn er det altså ikke noe krav om årsakssammenheng mellom det arbeid som utføres og endringen, men likevel slik at det må være en viss sammenheng. I vurderingen skal parten og partens advokats perspektiv på nødvendigheten tillegges vesentlig vekt. Det må ses hen til om det fra parten eller partens advokats ståsted fremstod som rimelig og naturlig å gjennomføre de aktuelle tiltakene i forbindelse med klagen eller omgjøringsbegjæringen. Det er altså ikke avgjørende om det rent faktisk hadde vært tilstrekkelig for å få omgjort det første vedtaket kun å be om innsyn og sende omgjøringsbegjæring, og om det for å få omgjort det andre vedtaket, rent faktisk hadde holdt med en enkel klage uten de senere tilleggsmerkene.»

(17) Vurderingen av hva som fremsto som rimelige og naturlige tiltak må ta utgangspunkt i forholdene klagetidspunktet.

(18) Statsforvalterens opprinnelige vedtak i saken her innebar at klagerne ble ilagt en erstatning på 2 750 000 kroner, altså et betydelig beløp. Saken gjaldt dessuten kompliserte rettslige spørsmål. Ombudet er enig med departementet i at det må ha fremstått som rimelig og naturlig for klagerne å engasjere en advokat til å påklage vedtaket. Landbruks- og matdepartementet mener likevel at det ikke er tilstrekkelig årsakssammenheng mellom klagernes advokatutgifter og endringen til gunst, fordi vedtaksendringen var begrunnet med at satsene i husdyrkonsesjonsforskriften § 8 var blitt endret. Departementet har i denne sammenheng vist til en uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling (JDLOV-2005-7958), hvor det blant annet står:

«En part vil ofte påberope seg flere grunnlag for at førsteinstansens vedtak må endres, og spørsmålet er da om kostnader til anførsler som ikke vinner frem i klageinstansen, kan avskjæres med henvisning til nødvendighetsvilkåret. Sivilombudsmannen uttaler i årsmeldingen fra 1983 s. 57 (på s. 58) (Somb-1983-57) at det ikke kreves at anførslene i klagen faktisk har vært avgjørende for å få endret vedtaket:

‘Reindrifststyret har nå uttalt at forvaltningslovens § 36 første ledd ikke krever at anførslene i klagen faktisk har vært avgjørende for at vedtaket ble endret. Jeg er enig i dette. I hvilken grad advokatens arbeid med klagen har vært av betydning for det endelige saksutfall, kan da i høyden bli et spørsmål om hvor stor del av sakskostnadene som skal dekkes.’

Også her blir det spørsmål om det var forståelig at parten pådro seg de aktuelle utgiftene. Forholdene kan ligge meget forskjellig an fra sak til sak. De ulike grunnlagene kan f.eks. være vanskelige å skille klart fra hverandre, og parten kan ha hatt grunn til å tro at han kunne nå frem på flere grunnlag. I noen situasjoner vil det være klart at parten har argumentert langs en linje som ikke har hatt betydning for endringen av vedtaket. Etter en konkret vurdering vil det i slike tilfeller være adgang til å avslå dekning fordi utgiftene ikke har vært ‘nødvendige’.»

(19) Ombudet er enig i det som fremgår av lovavdelingens uttalelse, men kan ikke se at uttalelsen gir grunnlag for Landbruks- og matdepartementets konklusjon. Departementet har i sin begrunnelse kun gjengitt de to siste setningene i det gjengitte utdraget. Av de resterende delene fremgår det at det grunnleggende spørsmålet – etter lovavdelingens syn – er om det var «forståelig at parten pådro seg de aktuelle utgiftene». Dette samsvarer godt med det vurderingstemaet ombudet har lagt til grunn i sin praksis – jf. ovenfor – nemlig hva som fra partens og partens advokats ståsted fremsto som rimelig og naturlig å gjøre på klagetidspunktet. I denne vurderingen må det tas hensyn til at parten kan ha hatt rimelig grunn til å tro at det var mulig å nå frem på forskjellige grunnlag. Så lenge det ikke er åpenbart at ett grunnlag vil nå frem – slik at det ikke er behov for ytterligere argumentasjon – kan det være rimelig og naturlig for en parts advokat å fremsette alternative grunnlag for at det hefter feil ved vedtaket.

(20) Som påpekt av lovavdelingen, kan det likevel tenkes at det etter en konkret vurdering er grunnlag å avslå dekning for utgifter som knytter seg til argumentasjon som ikke har hatt betydning for endringen av vedtaket. Ombudet antar at dette for det første kan være aktuelt der det allerede på klagetidspunktet fremstår helt åpenbart at den aktuelle argumentasjonen ikke kan føre frem. Det vil da ikke nødvendigvis fremstå som et rimelig og naturlig tiltak å fremme denne argumentasjonen. Terskelen for å anse argumentasjonen så irrelevant at sakskostnadskravet kan avslås eller avkortes på dette grunnlaget, må imidlertid være forholdsvis høy. For det andre antar ombudet at avkortning kan være aktuelt for argumentasjon som utelukkende berører sider av det påklagde vedtaket som ikke blir endret til klagerens gunst – for eksempel argumentasjon som utelukkende berører grunnlaget for å ilegge en erstatning i et tilfelle hvor klagen bare medfører en endring i erstatningsutmålingen. Å fremme denne

argumentasjonen vil da ikke nødvendigvis fremstå som et rimelig og naturlig tiltak for å få endret de delene av vedtaket som faktisk har blitt endret.

(21) I denne saken begrunnet Landbruksdirektoratet endringen til gunst med at de standardiserte satsene i husdyrkonsesjonsforskriften var blitt endret etter Statsforvalterens vedtak. Dette er ikke et forhold som klagerne eller klagernes advokat kunne tatt i betraktning på klagetidspunktet, idet endringen først ble gjort lenge etter at klagen var fremmet.

(22) Dersom vedtaket ikke skulle blitt endret hvis situasjonen på klagetidspunktet legges til grunn, ser ombudet ikke bort fra at det etter en konkret vurdering kan være grunnlag for å avkorte sakskostnadskravet helt eller delvis. Slik denne saken står, finner ombudet det ikke nødvendig å ta endelig stilling til om det er nødvendighetsvilkåret eller andre unntakshjemler i forvaltningsloven § 36 som i så fall vil være det riktige avslagsgrunnlaget – eller om noen av grunnlagene kan være overlappende. På generelt grunnlag antar imidlertid ombudet at unntaket for «andre særlige forhold» kan være aktuelt der det ikke var noe feil med førsteinstansens vedtak, og endringen kun skyldes at klageren har blitt begunstiget av en etterfølgende regelverksendring.

(23) Dersom vedtaket derimot skulle blitt endret også hvis situasjonen på klagetidspunktet legges til grunn, kan det ikke være grunnlag for å avslå sakskostnadskravet i sin helhet under henvisning til at sakskostnadene ikke har vært «nødvendige». Både hensynet bak sakskostnadsreglene og rimelighetshensyn tilsier at en klager som har fremmet en klage som uansett skulle ført frem, ikke taper retten til kostnadsdekning som følge av at det i mellomtiden oppstår ytterligere et grunnlag for å endre vedtaket til gunst for klageren.

2. Betydningen av den europeiske menneskerettighetskonvensjon

(24) Som påpekt ovenfor, begrunnet Landbruks- og matdepartementet endringen av standardsatsene med å vise til at Hålogaland lagmannsrett i dom 1. juni 2018 (LH-2018-20505) hadde kommet til at den utmålte erstatningen etter husdyrkonsesjonsforskriften var å anse som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 6 og 7. Også klagerne i saken her hadde i sin klage vist til EMK artikkel 6 og 7. Endringen av de standardiserte satsene innebar at erstatningskravet mot klagerne ble redusert fra 2 750 100 til 1 075 806 kroner – en reduksjon på i overkant av 60 prosent.

(25) Departementet har i svaret hit vist til at Statsforvalterens vedtak bygget på de standardsatsene som gjaldt på vedtakstidspunktet. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis tilstrekkelig til å konstatere at vedtaket ikke var beheftet med feil. Det følger av menneskerettsloven § 3 at bestemmelsene i konvensjoner som nevnt i lovens § 2 – blant annet EMK – ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Dersom Statsforvalterens vedtak var ugyldig som følge av at den ilagte erstatningen utgjorde straff etter EMK artikkel 6 og 7, er dette altså en feil som i klageomgangen skulle ha ført til en endring til gunst for klagerne. Det er ikke bare domstolene som kan og skal vurdere om forvaltningsvedtak ligger innenfor rammene av blant annet EMK. Forvaltningen har selv ansvar for at dens vedtak overholder konvensjonens rammer. Departementet kunne derfor ikke konkludere med at Statsforvalterens

vedtak var riktig uten først å vurdere om vedtaket var ugyldig som følge av at erstatningen på 2 750 100 kroner utgjorde straff etter EMK artikkel 6 og 7.

(26) Ombudet har ikke tatt stilling til om det opprinnelige erstatningsvedtaket faktisk var i strid med EMK artikkel 6 og 7, eller om det heftet andre feil ved vedtaket. Så lenge heller ikke departementet har foretatt en slik vurdering og konkludert med at det ikke heftet feil eller lignende ved vedtaket ut fra forholdene på klagetidspunktet, hadde det imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å avslå sakskostnadskravet i sin helhet.

3. Betydningen av andre anførsler i klagen

(27) I klagen over Statsforvalterens vedtak argumenterte klagerens advokat også for at vedtaket led av andre rettslige feil, og følgelig måtte endres til gunst for klagerne. Ombudet har ikke vurdert om klagen i sin helhet var nødvendig, men minner om at det også overfor de øvrige sidene av advokatens klage må vurderes hva som for advokaten på klagetidspunktet fremsto som rimelig og naturlig argumentasjon og arbeidsmengde.

Konklusjon

(28) Sivilombudet er kommet til at Landbruks- og matdepartementet ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å avslå sakskostnadskravet i sin helhet. Ved vurderingen om pådratte utgifter har vært «nødvendige» for å få endret vedtaket, må det tas utgangspunkt i hva som må ha fremstått som rimelig og naturlig for klagerne og deres advokat på klagetidspunktet. Ettersom de standardiserte erstatningssatsene først ble endret etter at klagen var fremmet, var dette ikke et forhold som klagerens advokat kunne tatt i betraktning på klagetidspunktet. Departementet kunne ikke avslå sakskostnadskravet uten å ta stilling til om klagen skulle ha ført frem uavhengig av den mellomliggende regelverksendringen. Herunder skulle departementet ha vurdert om det påklagede vedtaket var i strid med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6 og 7.

(29) Landbruks- og matdepartementet bes om å vurdere saken på nytt innen 24. mars 2023. Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen, for eksempel gjennom oversendelse av kopi av brev til klagerne.

10.2.2023 (2022/3884)