

# Utslippstillatelse for sanitært avløpsvann – habilitet og begrunnelsesplikt

8.12.2023 (2023/2223)

Saken gjelder en kommunes behandling av klage over utslippstillatelse for sanitært avløpsvann.

Ombudet er kommet til at saksbehandleren i førsteinstansen var inhabil til å tilrettelegge saken for klagenemnda, samt å delta under klagenemndas behandling av saken, jf. kommuneloven § 13-3 andre ledd. Videre er ombudet kommet til at klagenemndas vedtak ikke er i tråd med reglene om begrunnelsesplikt, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

På bakgrunn av saksbehandlingsfeilene ber ombudet klagenemnda om å behandle saken på nytt.

## Sakens bakgrunn

(1) Eieren av klagernes naboeiendom søkte om tillatelse til utslipp av sanitært avløpsvann. Det kommunale foretaket Narvik Vann innvilget søknaden. Klagerne påklaget utslippstillatelsen, og styret i Narvik Vann opprettholdt tillatelsen. Saken ble deretter oversendt den kommunale klagenemnda for behandling.

(2) Klagerne sendte inn tilleggsmerknader i saken. Tilleggsmerknadene ble blant annet vurdert av den ene saksbehandleren som innvilget utslippstillatelsen. Narvik Vann oversendte deretter tilleggsmerknadene med egne kommentarer til klagenemnda.

(3) Den samme saksbehandleren i Narvik Vann deltok under klagenemndas behandling av saken. Han besvarte spørsmål fra nemndas medlemmer. Klagenemnda stadfestet 1. desember 2022 Narvik Vanns utslippstillatelse. Klagenemndas vedtak inneholdt ingen egen begrunnelse.

(4) I klagen hit 14. mai 2023 anførte klagerne blant annet at det foreligger materielle feil ved utslippstillatelsen og saksbehandlingsfeil ved Narvik Vann og klagenemndas behandling av saken.

## Våre undersøkelser

- (5) Vi fant grunn til å undersøke deler av saken nærmere med Narviks kommunale klagenemnd.
- (6) I brev 8. september 2023 spurte vi for det første hvordan klagenemnda vurderer saksbehandleren i Narvik Vann sin habilitet, både ved forberedelsen av saken for nemnda og ved behandlingen av saken i nemnda, i lys av kommuneloven § 13-3 andre ledd.
- (7) Assisterende rådmann i kommunen besvarte brevet 28. september 2023. Vi antar at svaret er sendt på vegne av klagenemnda. Klagenemnda svarte at saksbehandleren traff det påklagede førsteinstansvedtaket, han signerte oversendelsesbrevet til klagenemnda med klagernes tilleggsmerknader og han var til stede under klagenemndas behandling av saken. På bakgrunn av kommuneloven § 13-3 andre ledd vurderte klagenemnda at saksbehandleren var inhabil til å delta i forberedelsen av saken for klageinstansen. Klagenemnda skrev videre at saksbehandleren ikke burde ha signert oversendelsesbrevet, og han burde ikke vært til stede under klagenemndas behandling av saken.
- (8) For det andre ba vi klagenemnda redegjøre for om nemndas begrunnelse i vedtaket 1. desember 2022 er i samsvar med kravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25.
- (9) Klagenemnda svarte at det ikke fremgår en egen begrunnelse av klagenemndas vedtak. Klagenemnda erkjente at dette er en mangel etter forvaltningslovens regler om begrunnelse. Klagenemnda opplyste videre at de tiltrådte de vurderingene som fremgikk av saksfremlegget fra Narvik Vann, men at en slik tilslutning ikke fremgår direkte av klagenemndas vedtak. Etter klagenemndas syn burde det ha fremgått av vedtaket at nemnda sluttet seg til begrunnelsen som fulgte av saksfremlegget.
- (10) For det tredje spurte vi klagenemnda om hvilken betydning eventuelle saksbehandlingsfeil som følge av brudd på bestemmelsene om habilitet og begrunnelse har for klagenemndas vedtak 1. desember 2022.
- (11) Klagenemnda svarte at saksbehandlingsfeilene ikke har hatt innvirkning på klagenemndas vedtak.
- (12) Klagerne fikk anledning til å kommentere klagenemndas svarbrev.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **1. Habilitetsregelen i kommuneloven**

(13) Det første spørsmålet i saken er om saksbehandleren i Narvik Vann som innvilget utslippstillatelsen var inhabil til å kommentere klagernes tilleggsmerknader etter oversendelse av saken til klagenemnda, og til å delta under klagenemndas behandling av saken.

(14) Kommuneloven § 13-3 andre ledd gir en særlig inhabilitetsbestemmelse for ansatte i kommuner i forbindelse med behandling av klager. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens

behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen».

(15) Saksbehandleren er ansatt i det kommunale foretaket Narvik Vann. Det følger av kommuneloven § 9-1 andre ledd at kommunale foretak er en del av kommunen. I bestemmelsens siste ledd fastslås det at «[ø]vrige kapitler i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for foretaket». Dette innebærer at den særlige inhabilitetsbestemmelsen i kommuneloven § 13-3 andre ledd også kommer til anvendelse for saksbehandlere i kommunale foretak.

(16) Hensynet bak den særlige inhabilitetsbestemmelsen i kommuneloven § 13-3 andre ledd er «å sikre en reell og objektiv klagebehandling også i de tilfeller der klageinstans og underinstans er i samme organ», jf. NOU 2016:4 Ny kommunelov punkt 17.4.5. Ombudet har i flere saker omtalt den tilsvarende bestemmelsen i kommuneloven av 1992 § 40 nr. 3 bokstav c sin betydning for kommuners saksbehandling, se blant annet Sivilombudets uttalelser 9. november 2017 (SOM-2017-665), 28. juni 2018 (SOM-2017-1836) og 24. oktober 2019 (SOM-2018-4557 og 4740).

(17) I denne saken har samme saksbehandler i det kommunale foretaket behandlet søknaden om utslippstillatelse i førsteinstans, vurdert klagernes tilleggsmerknader etter oversendelse av saken til klagenemnda, samt deltatt i klagenemndas behandling. Klagenemnda har innrømmet at saksbehandleren var inhabil til å vurdere klagernes tilleggsmerknader, samt å delta under klagenemndas behandling av saken.

(18) Ombudet er kommet til at saksbehandleren i Narvik Vann var inhabil til å kommentere klagernes tilleggsmerknader etter oversendelsen av saken til klagenemnda, og til å delta under klagenemndas behandling av saken, jf. kommuneloven § 13-3 andre ledd.

## **2. Klagenemndas begrunnelse**

(19) Det neste spørsmålet i saken er om klagenemndas vedtak 1. desember 2022 er i tråd med reglene som gjelder for begrunnelse av enkeltvedtak.

(20) Det følger av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtak skal grunngis og at begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. Videre angir forvaltningsloven § 25 nærmere krav til begrunnelsens innhold. I vedtaket skal det blant annet i nødvendig utstrekning redegjøres for de rettsreglene avgjørelsen bygger på og det faktum som er lagt til grunn. Kravene til begrunnelse gjelder ikke bare for førsteinstansens vedtak, men også for klageinstansen, i dette tilfellet klagenemnda. I tillegg til de overnevnte kravene fremgår det av forvaltningsloven § 34 andre ledd andre punktum at klageinstansen «skal» vurdere de synspunkter som klageren kommer med.

(21) Begrunnelsen ivaretar blant annet partenes behov for å forstå innholdet og resultatet i en sak, og gjør det mulig for parten å vurdere om avgjørelsen kan godtas eller om det er grunn til å gå videre med saken. Dessuten bidrar begrunnelsesplikten til større grundighet og nøyaktighet ved forvaltningens behandling av en sak. Reglene om begrunnelsens innhold må ses på som minimumsregler, og kravene vil variere med behovet i den enkelte saken.

(22) I klagenemndas møte 1. desember 2022 voterte et enstemmig formannskap for å vedta innstillingen til vedtak. Av klagenemndas vedtak fremgår følgende:

«Votering: Narvik Vann KFs innstilling – enstemmig vedtatt

FORMS-031/22 Vedtak:

Narvik Vanns vedtak datert 20.09.22 «Utslippstillatelse for sanitært avløpsvann fra fritidsbolig til minirensesanlegg med overløp til infiltrasjon på gnr. 337, bnr. 15. Råna-E6 227» opprettholdes».

(23) Klagenemndas vedtak inneholder ikke noen egen begrunnelse, og det er heller ikke i vedtaket henvist til underinstansens begrunnelse eller begrunnelsen som fremgår av innstillingen. Heller ikke i underretningen om vedtaket til klagerne oppga eller henviste klagenemnda til en begrunnelse, noe som normalt bør gjøres, jf. forvaltningsloven § 27 andre ledd.

(24) Klagenemnda har i redegjørelsen hit sagt seg enig i at vedtaket ikke er i henhold til forvaltningslovens regler om begrunnelse. Klagenemnda har opplyst at de tiltrådte vurderingene som fremgikk av innstillingen, men at en slik tilslutning ikke direkte fremgår av vedtaket. Klagenemnda skrev videre at det i denne konkrete saken burde gått fram av formannskapets vedtak at klagenemnda sluttet seg til «begrunnelsen som fremgår av saksfremlegget».

(25) Ombudet har etter dette kommet til at klagenemndas vedtak ikke er i samsvar med kravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25.

### **3. Vedtakets gyldighet**

(26) Spørsmålet er etter dette hvilke følger saksbehandlingsfeilene har for klagenemndas vedtak 1. desember 2022.

(27) Etter forvaltningsloven § 41 er et vedtak som lider av saksbehandlingsfeil likevel gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Det er ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen kan ha innvirket på innholdet, men tilstrekkelig med en «ikke helt fjerntliggende mulighet», jf. blant annet Rt-2009-661 avsnitt 71.

(28) I svarbrevet hit har klagenemnda fremholdt at saksbehandlingsfeilene ikke har hatt innvirkning på klagenemndas vedtak. Klagenemnda har ikke begrunnet sitt standpunkt nærmere.

(29) I juridisk litteratur er det lagt til grunn at hvis den som har vært sentral i forberedelsen av vedtaket var inhabil, kan det lett tenkes å ha påvirket resultatet, se Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave (2022) side 487. På samme side fremgår det at det kan være grunn til å la brudd på habilitetsreglene medføre ugyldighet selv om det er lite sannsynlig at inhabiliteten kan ha påvirket utfallet. Årsaken er at det er viktig for tilliten til forvaltningen at habilitetsreglene blir overholdt.

(30) Ombudet finner ingen holdepunkter for at inhabiliteten ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Ombudet finner heller ingen holdepunkter for at

vedtaket ikke er ugyldig etter den ulovfestede ugyldighetslæren.

## Konklusjon

(31) Sivilombudet er kommet til at kommunelovens regel om inhabilitet og forvaltningslovens regler om begrunnelse ikke er overholdt ved behandlingen av klagen over utslippstillatelsen. Etter ombudets syn må vedtaket anses ugyldig. Ombudet ber klagenemnda om å behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår overfor. Ombudet ber om å bli holdt orientert om utfallet av klagenemndas nye behandling av saken innen 31. januar 2024, ved oversendelse av kopi av brev til klagerne.

8.12.2023 (2023/2223)