



Professor Hans Fredrik Marthinussen
Det juridiske fakultet,
Universitetet i Bergen

Bergen 22. januar 2017

Til:

Forbrukerrådet

Vurdering av mulig prisavslag som følge av mangelfullt utførte renovasjonstjenester i Oslo kommune.

Jeg har blitt bedt av Forbrukerrådet om å gjøre en juridisk vurdering av om innbyggere i Oslo kommune kan fremme krav om prisavslag som følge av store mangler i utførelsen av renovasjonstjenestene i kommunen i senere tid. Nedenfor følger en nærmere gjennomgang av de aktuelle rettskildene som kan danne grunnlag for et slikt krav.

Dersom renovasjonstjenester ble utført av private med grunnlag i avtale med den enkelte husholdning, er det liten tvil om det kontraktsrettslige utgangspunktet: Dersom tjenesten ikke blir utført, eller tjenesten blir mangelfullt utført, plikter bestilleren ikke å betale fullt vederlag. Det følger av alminnelige obligasjonsrettslige regler at dersom tjenesten ikke blir prestert, kan bestilleren nekte å betale, og dersom tjenesten er mangelfull har han rett på prisavslag.

Renovasjonstjenester er imidlertid ikke basert på avtale. Etter forurensingsloven § 30 har kommunen plikt til å samle inn husholdningsavfall, og denne innsamlingsplikten er koblet sammen med en plikt for husholdningene til å betale for innsamlingen gjennom gebyr, se forurensingsloven § 34. Utgangspunktet må her klart nok være det motsatte: En lovfastsatt avgiftsplikt bortfaller eller reduseres ikke som følge av mangler ved det produktet eller tjenesten avgiften skal finansiere. I prinsippet beror det imidlertid på en tolkning av den enkelte lovbestemmelse som fastsetter avgiften, men det må kreves særlige holdepunkter for at ikke avgiften skal påløpe uavhengig av kvaliteten på den tjenesten som finansieres.

Det særskilte forholdet som kan åpne opp for å tolke avgiftsbestemmelsen slik at avgiften skal reduseres dersom tjenesten ikke utføres som forutsatt og i tråd med

vanlige kvalitetskrav til slike ytelser, er at avgiften er basert på et strengt selvkostprinsipp: Det er verken anledning for kommunen til å subsidiere innbyggerne ved å ta lavere avgift enn det renovasjonstjenesten koster (forurensingsloven § 35, første ledd, andre punktum), eller å tjene på avfallshåndteringen (forurensingsloven § 35, første ledd, fjerde punktum). En slik finansieringsordning innebærer for det første at eventuelle besparelser for kommunen som følge av mangelfull utføring av tjenestene, skal komme innbyggerne direkte til gode. Dessuten er det en finansieringsordning som ligger tett opp til en annen kommunal ytelse der lovgiver har fastsatt at ordinære privatrettslige mangelssanksjoner skal kunne gjøres gjeldende, nemlig levering av vann. Ser man nærmere på forurensningslovens forarbeider, støtter de opp om at selvkostreguleringen er nettopp noe annet enn en ren avgift. I Ot.prp. nr. 66 (1992/93) s. 20 uttales følgende:

«Forslaget innebærer en generell plikt for kommunene til å fastsette avfallsgebyrer. Begrepet 'gebyr' og ikke 'avgift' er nå som tidligere valgt å bruke for å få klart fram at en ikke står overfor en avgift med beskatningsformål, men betaling for en tjeneste.»

At det klart fastslås at det i realiteten er snakk om at innbyggerne betaler for en tjeneste, tilsier også at alminnelige privatrettslige mangelssanksjoner kan gjøres gjeldende.¹ Som nevnt finnes en parallell problemstilling når det gjelder levering av vann. Det var lenge omstridt hvorvidt vannleveranser var omfattet av kjøpsloven, men Forbrukertvistutvalget la seg tidlig på den praksis at mangelfull vannkvalitet kunne utgjøre mangel etter kjøpsloven. Ved vedtakelsen av forbrukerkjøpsloven ble denne regelen lovfestet i § 2 bokstav b. Det fremgår av forarbeidene, Ot.prp. nr. 44 (2001-2002) s. 71 og 158, at denne lovbestemmelsen bygger på praksisen i Forbrukertvistutvalget.² På samme måte som renovasjonstjenesten, leveres vann mot kommunalt gebyr basert på et selvkostprinsipp. Etter mitt skjønn trekker den praksis som har etablert seg for vannlevering, og som er akseptert av lovgiver ved vedtakelsen av forbrukerkjøpsloven, i kombinasjon med uttalelsene i forurensningslovens forarbeider om at det reelt dreier seg om betaling for en tjeneste, klart i retning av at det vil kunne bli aktuelt å fremme mangelsinnsigelser også i tilfeller av mangelfullt utførte renovasjonstjenester.

Det må imidlertid presiseres at det er relativt tynt med kilder, og at det derfor hefter noe usikkerhet ved konklusjonen. Jeg mener likevel at den løsningen jeg har

¹ Se tilsvarende synspunkt hos Krüger, Kai, Norsk Kjøpsrett, 4. utg. 1999 s. 6-7

² Utviklingen og Forbrukertvistutvalgets praksis er grundig omtalt i Tverberg, Arnulf, Forbrukerkjøpsloven med kommentarer, Oslo 2008 s. 117-121, jf. også Krüger, Kai, Norsk Kjøpsrett, 4. utg. 1999 s. 6-7.

pekt på ovenfor, at den enkelte husholdning i visse tilfeller kan kreve prisavslag for mangelfullt utførte renovasjonstjenester, er den som har best støtte i rettskildene. (Jeg kommer tilbake til terskelen like nedenfor.) Det må føyes til at så lenge kommunen ikke kan tjene på avfallshåndteringen, må eventuelle besparelser som følge av mangelfull renovasjon uansett komme kommunens innbyggere til gode. I tilfellet Oslo kommune betyr det at eventuelle bøter som kommunen henter inn i tråd med kommunens anbudsgrunnlag, ikke skal tilkomme kommunen selv.

Dersom slike besparelser fordeles utover samtlige husstander, vil det knapt merkes for den enkelte. Det fremstår langt rimeligere at slike besparelser kommer de husholdningene til gode som har blitt påført konkrete ulemper. Dette underbygger en løsning der husholdningene prinsipielt sett har anledning til å kreve prisavslag.

Effektivitets- og administrasjonshensyn tilsier at ikke ethvert avvik kan medføre prisavslag. Det foreligger heller ingen egentlig avtale som kan gi grunnlag for en plikt til «prikkfri» utførelse. Et utgangspunkt må være at normale avvik som ut fra erfaring kan forventes å forekomme fra tid til annen, ikke gir rett til prisavslag. Først når det blir vesentlige avvik som påfører husholdningene klare ulemper, bør dette kunne lede til prisavslag. En annen løsning vil bli både kostbar og ressurskrevende, og kan neppe være i tråd med lovgivers intensjoner. Også denne terskelen for å kunne kreve prisavslag kan finne støtte i den omtalte praksisen vedrørende mangler ved vannleveranser, som omtalt hos Tverberg, Forbrukerkjøpsloven med kommentarer s. 117-121.

Samlet sett er det min oppfatning at så store mangler som har forekommet i forbindelse med utføring av renovasjonstjenester i Oslo kommune kan lede til prisavslag for husholdningene. Det må imidlertid gjøres en konkret vurdering av omfanget av ulemper for den enkelte husstand, der ulempene klart må overstige vanlige, forutseelige avbrudd og forsinkelser i renovasjonstjenesten.

Med vennlig hilsen
Hans Fredrik Marthinussen