



Vår dato
07.10.02
Deres dato

Vår referanse
Deres referanse

Saksbehandler, innvalgstelefon
Hildegunn Ytrearne, 55 23 82 70

Samtlige regiondirektører

Saksnr.	Dok.nr.
2010/16412-15	
40	

VEDRØRENDE PRAKTISERING AV TILSAGN TIL KONSESJON

På bakgrunn av innkomne saker vedrørende bruk og betydningen av tilsagn som ledd i regionkontorets saksbehandling, ser Fiskeridirektoratet grunn til å foreta noen presiseringer.

1. Adgang for regionkontoret til å binde opp sin skjønnsmyndighet ved tilsagn

Fiskeridirektoratet vil presisere at selv om tilsagn om konsesjon ikke er noen tillatelse til oppdrettsvirksomhet, vil regionkontoret likevel *ved tilsagn* kunne bli *bundet til å gi slik tillatelse* til oppdrettsvirksomhet, ved at det i tilsagnet forespeiler søker å utøve sin skjønnsmyndighet på en bestemt måte.

Ved vurderingen av hvorvidt regionkontoret ved tilsagn har bundet sin skjønnsutøvelse, er det først nødvendig å vurdere hvorvidt vårt regelverk og dets formål i det hele tatt åpner for bruk av slikt tilsagn, og om dette er noe som det er tradisjon for å gjøre innen havbruksforvaltningen.

Regelverket inneholder ikke noe forbud mot å gi tilsagn. Næringsdrivendes behov for å kunne planlegge og innrette driften hensiktsmessig vil være i tråd oppdrettslovens formål om å sikre en balansert og bærekraftig utvikling for næringen, samt bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring. Dersom et eventuelt tilsagn er gitt ut fra et slikt formål, vil adgangen til dette neppe være utelukket. Et typisk eksempel på saker hvor det slik er gitt tilsagn om tillatelse til oppdrett, er hvor dette skjer i påvente av at selskap skal bli stiftet.

Hvorvidt det slik er en saklig begrunnelse for adgang til å gi forhåndstilsagn, må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

2. Vurdering av hvorvidt et gitt tilsagn er bindende

Selv om regelverk og tradisjon åpner for å gi bindende tilsagn er ikke dette tilstrekkelig til å fastslå at det er bindende i det konkrete tilfellet.

Hvorvidt tilsagnet er bindende avhenger for det første av om den tilsagnet retter seg mot oppfyller de eventuelle vilkår som stilles til søker i tilsagnet. Videre framgår det av norsk rettspraksis at vurderingen av hvorvidt regionkontoret er bundet av det gitte tilsagn beror på en konkret helhetsvurdering.

At regionkontoret binder opp sin myndighet på denne måten er imidlertid et unntak fra hovedregelen om forvaltningens fremgangsmåte for enkeltvedtak som er regulert i forvaltningsloven. I høyesteretts praksis er det derfor uttalt at utgangspunktet må være at tungtveiende grunner taler mot at staten binder sin forvaltningsmyndighet for fremtiden, og at utgangspunktet for vurderingen således må være at staten ikke blir bundet.

Momenter av betydning ved vurderingen av om et tilsagn likevel er bindende, kan være at budskapet i tilsagnet er skriftlig, klart og uten forbehold. Dette trekker altså i retning av at tilsagnet er bindende. Synes saksbehandlingen tilfredsstillende utad, for eksempel ved at det fremgår av tilsagnet at sakens dokumenter er vurdert, forsterkes dette inntrykket. Videre har det betydning hvorvidt tilsagnet er gitt ut fra et reelt behov fra partens side og dette er kjent for forvaltningen, for eksempel at parten ikke ønsker forgjeves utgifter ved stiftelse av et selskap dersom søknaden om konsesjon ikke innfris. Endelig har det betydning hvorvidt vedkommende har innrettet seg etter tilsagnet; det er for eksempel foretatt investeringer med sikte på oppstart av oppdrettsvirksomhet.

Også andre momenter i den konkrete sak kan være av interesse i en slik vurdering. Det er hensynet til søkers berettigede forventninger som ligger bak vurderingen, i hvert fall i de tilfellene hvor det fremgår av tilsagnet at søker må yte noe tilbake til regionkontoret.

3. Bruk av tilsagn i forvaltningen

Høyesteretts uttalte utgangspunkt om at staten ved tilsagn ikke binder forvaltningen til å utøve sin skjønnsmyndighet på en bestemt måte innebærer for det første at *muligheten til å gi tilsagn må brukes med forsiktighet*, og at man må være bevisst på hvordan man formulerer tilsagnet i forhold til hvordan en ønsker at mottaker av tilsagnet skal oppfatte det. Dersom en ønsker å holde muligheten åpen for å endre sin eventuelle foretatte skjønnsvurdering, må en ikke uttale seg på en slik måte at mottaker av tilsagnet har grunn til å oppfatte dette som endelig vurdert.

4. Konkret vurdering av tilsagn

Videre må regionkontoret alltid foreta en *konkret vurdering av hvorvidt et gitt tilsagn er bindende eller ikke*. I denne sammenhengen innebærer den forholdsvis sterke formodningen mot at forvaltningen er bundet et tolkingsprinsipp ved vurderingen av hvorvidt tilsagnet er bindende for regionkontoret, slik at det skal sterke grunner for å

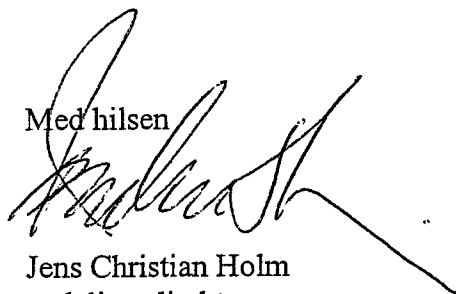
konkludere med at tilsagnet er bindende. Men denne formodningen vil svekkes jo klarere tilsagnet er. Det vises for øvrig til fremstillingen under punkt 2.

5. Virkning av at et tilsagn er bindende


Dersom en vurderer tilsagnet som bindende og uten forbehold, blir konsekvensen at en ved skjønnsutøvelsen må følge den løsningen som er gitt i tilsagnet selv om en på avgjørelsestidspunktet vurderer en annen løsning som mer hensiktsmessig.

Et bindende tilsagn som står som en endelig realitetsavgjørelse i saken (i motsetning til et tilsagn hvor det bare behandles et av flere vilkår som alle må være oppfylt før realitetsavgjørelse kan fattes) er imidlertid etter definisjonen i forvaltningsloven § 2, 1. ledd punkt b) et enkeltvedtak. Dette innebærer ifølge forvaltningsloven § 3 at lovens kapitler 4-6 om varsel, begrunnelse og klagerett får anvendelse. Likeledes vil forvaltningslovens regler for omgjøring av enkeltvedtak uten klage kunne få anvendelse.

Med hilsen



Jens Christian Holm
avdelingsdirektør



Anne Karin Natås
underdirektør