

Fiskeridirektoratets saksbehandlingstid i klagesaker om tildeling av akvakulturtillatelse

20.8.2025 (2025/2554)

Saken gjelder saksbehandlingstiden hos Fiskeridirektoratet ved behandlingen av to klager om tildeling av akvakulturtillatelse for oppdrett av torsk på lokalitetene Alida og Vorpeneset. Sivilombudet har også undersøkt Fiskeridirektoratets generelle saksbehandlingstider i klagesaker om tildeling av akvakulturtillatelse.

Sivilombudet er kommet til at Fiskeridirektoratets saksbehandlingstid på anslagsvis tre år i klagesakene om lokalitetene Alida og Vorpeneset er i strid med forvaltningsloven § 11 a. Den gjennomsnittlige behandlingstiden på 17 måneder hos Klagesaksenheten i saker om tildeling av eller avslag på tildeling av akvakulturtillatelse, er generelt for lang. En av de eldste klagesakene ligger an til å få en saksbehandlingstid på over tre og et halvt år. Ombudet ba Fiskeridirektoratet om å vurdere tiltak for å bedre situasjonen, og ombudet vil fortsette å følge med på behandlingstidene fremover.

Direktoratet har heller ikke overholdt kravene til å gi informasjon til klagerne under sakens gang, jf.

forvaltningsloven § 11 a andre ledd og normer for god forvaltningsskikk. I de to konkrete klagenes om lokalitetene Alida og Vorpeneset ble det i løpet av tre år ikke sendt ut noen skriftlige orienteringer om status i saken og forventet saksbehandlingstid. Direktoratet har erkjent at det er manglende rutiner for å informere parter om status og forventet behandlingstid.

Direktoratet opplyste at det vil utarbeides rutiner for forløpende orientering i fremtidige klagesaker.

Ombudet ba direktoratet om å gi en tilbakemelding om igangsatte og planlagte tiltak for å få ned saksbehandlingstiden innen utgangen av oktober 2025, og om å oversende kopi av eventuelle utarbeidede skriftlige rutiner for å sende ut foreløpige svar og orienteringer under sakens gang.

Sakens bakgrunn

(1) Norges Naturvernforbund (heretter Naturvernforbundet eller klageren) klaget 22. desember 2021 på Møre og Romsdal fylkeskommunes vedtak 25. november 2021 om tildeling av akvakulturtillatelse for oppdrett av torsk på lokaliteten Alida. Fylkeskommunen oversendte klagen 27. mai 2022 til Fiskeridirektoratet for klagebehandling. Videre klaget Naturvernforbundet 3. juli 2022 på Møre og Romsdal fylkeskommunes vedtak 17. juni 2022 om tildeling av akvakulturtillatelse for oppdrett av torsk på lokaliteten Vorpeneset. Klagen ble oversendt 10. august 2022 til Fiskeridirektoratet for klagebehandling.

(2) Vi mottok en klage fra advokat Tine Larsen på vegne av Naturvernforbundet over lang saksbehandlingstid i klagesakene om akvakulturtillatelse til oppdrett av torsk. I klagen sto det at Naturvernforbundet var usikker på om klagesaken som gjaldt lokaliteten Vorpeneset fortsatt var til behandling hos fylkeskommunen, eller om klagen var oversendt til Fiskeridirektoratet for klagebehandling. Det ble opplyst at Naturvernforbundet verken fra fylkeskommunen eller direktoratet hadde fått noen orienteringer om forventet saksbehandlingstid eller fremdrift i de to klagesakene. Klagerens advokat skrev i klagen hit at mens klagesakene har ligget ubehandlet, er det satt ut fisk i de påklagde anleggene, og at ett av anleggene har hatt en stor rømmingshendelse.

Våre undersøkelser

(3) I undersøkelsesbrevet herfra spurte vi om Naturvernforbundets klager på fylkeskommunens vedtak for lokalitetene Alida og Vorpeneset var til behandling hos direktoratet. Dersom klagen ikke var ferdigbehandlet, ba vi direktoratet om å redegjøre nærmere for saksbehandlingstiden i sakene. Videre spurte vi om direktoratet vurderte at saksbehandlingstiden er i tråd med kravet om å behandle sakene «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a.

(4) Fiskeridirektoratet bekreftet i svaret hit at Naturvernforbundets klager på de nevnte lokalitetene var til behandling hos direktoratet. I svaret ble det vist til at Fiskeridirektoratet gjennomgikk en omfattende omorganisering med virkning fra 1. november 2022, der Klagesaksenheten ble opprettet. I den forbindelse ble klagesaker fra fem seksjoner i den tidligere organisasjonen overført til den nyopprettede enheten. Klagesaksenheten fikk ansvar for å behandle klager etter deltakerloven, havressursloven, akvakulturloven og fiskerpensjonsloven.

(5) Klagesaksenheten overtok totalt ca. 120 klagesaker, herunder omtrent 30 klagesaker knyttet til tildeling i akvakultursaker. Enheten skulle både avslutte eldre restanser og samtidig behandle nye klagesaker innen rimelig tid. Direktoratet opplyste at klagesakene knyttet til akvakulturtildeling, både eldre og nyere, er svært omfattende. Klagesaksenheten opplever at de aller fleste sakene – både avslag og positive vedtak – blir påklaget, enten av partene eller av andre med rettslig klageinteresse.

(6) Direktoratet skrev at det har vært en uavklart situasjon knyttet til Klagesaksenhetens fremtid og til Fiskeridirektoratets organisering, under henvisning til Sivilombudets uttalelse 11. september 2023 (SOM-2022-5132). Dette hadde, ifølge direktoratet, bidratt til en noe avventende bemanningssituasjon for enheten.

(7) Videre medga direktoratet at saksbehandlingstiden for klagesaker om akvakulturtildeling er for lang, men fremholdte at antall saker, saksmengde og tilgjengelige ressurser innebar at saksbehandlingstiden kunne anses som begrunnet, jf. forvaltningsloven § 11 a.

(8) Klagesaksenheten legger til grunn at, etter at de eldre sakene er ferdigbehandlet, vil saksbehandlingstiden i ordinære klagesaker være tre måneder, og opp mot seks måneder i mer omfattende saker. Direktoratet presiserte at det imidlertid betinger at enheten i løpet av kort tid klarte å behandle eldre restanser.

(9) På spørsmål om når direktoratet forventet at de to enkeltklagene fra Naturvernforbundet skulle være ferdigbehandlet, oppga direktoratet at klagen ble prioritert og at de tok sikte på ferdigbehandling i løpet av eller like over sommeren 2025.

(10) Vi spurte om direktoratet hadde orientert Naturvernforbundet om status og forventet saksbehandlingstid i de to klagesakene om lokalitetene Alida og Vorpeneset. Direktoratet svarte at det verken fra tidligere seksjon for havbrukstildeling eller fra Klagesaksenheten var sendt ut noe slikt brev. Det ble opplyst at Klagesaksenheten imidlertid hadde hatt telefonisk

kontakt og e-postutveksling med fylkessekretæren i Naturvernforbundet i Møre og Romsdal. Vedlagt svaret hit la Fiskeridirektoratet ved en e-post fra Klagesaksenhetens leder som bekreftet mottak av en e-post fra fylkessekretæren i Naturvernforbundet i Møre og Romsdal.

(11) Videre spurte vi om direktoratet har rutiner for å orientere klagere om status og forventet behandlingstid ved behandlingen av klagesaker om akvakultur. Direktoratet opplyste at når de mottar en sak, blir parten informert gjennom et brev/kvittering fra Dokumentsenteret om tildelt saksnummer og hvilken avdeling eller seksjon som er tildelt saken. Det blir også vist til forvaltningsloven § 11 a.

(12) Direktoratet erkjente at det er manglende rutiner for å informere parter om status og forventet behandlingstid, herunder i klagesaker for Klagesaksenheten. I Klagesaksenheten er det igangsatt et prosjekt for å bedre dette, men at det på grunn av omfanget av klagesaker, har vært vanskelig å gi en reell vurdering av forventet saksbehandlingstid.

(13) Klagesaksenheten tok Sivilombudets henvendelse til etterretning, og opplyste at samtlige klagere i pågående klagesaker umiddelbart ville få skriftlig orientering om status og forventet saksbehandlingstid. Det ble videre opplyst at det ville utarbeides rutiner for slik fortløpende orientering i nye innkommende klagesaker.

(14) Direktoratet presiserte samtidig at det, i de aller fleste klagesaker hos Klagesaksenheten, allerede foregikk en forholdsvis omfattende og løpende dialog mellom partene og Klagesaksenhetens saksbehandlere eller ledere. Gjennom denne dialogen mener direktoratet at partene får en pekepinn på sakens status og forventet behandlingstid.

(15) Klagerens advokat hadde oppgitt at saksbehandlingstiden generelt er lang hos Fiskeridirektoratet for klagesaker om akvakultur. På denne bakgrunn spurte vi hva som var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klager på tildeling og klager på avslag på tildeling av akvakulturtillatelse, som direktoratet behandlet mellom 1. januar 2024 og 30. april 2025. Direktoratet oppga at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for denne tidsperioden var 17 måneder. Til sammenligning oppga direktoratet at behandlingstiden for disse sakene i perioden 1. november 2022 og frem til 31. desember 2023, før direktoratets omorganisering, var på mellom 24 til 26 måneder.

(16) Videre spurte vi hvor mange uavsluttede klagesaker om tildeling av eller avslag på tildeling av akvakulturtillatelse direktoratet hadde per 19. mai 2025. Vi ba også direktoratet oppgi de fem eldste klagesakene som direktoratet fortsatt har til behandling, og om å angi hva som er estimert saksbehandlingstid for disse klagesakene.

(17) Direktoratet oppga at enheten per 19. mai 2025 hadde 27 uavsluttede klagesaker om tildeling av og avslag på tildeling av akvakulturtillatelse. Oversikten over de fem eldste klagene inkluderte Naturvernforbundets klager for lokalitetene Alida og Vorpeneset. Den eldste klagen mottok direktoratet for klagebehandling 30. november 2021. Direktoratet estimerte at endelig vedtak i denne saken ville foreligge før sommeren 2025. Den nest

eldste klagen mottok direktoratet 14. desember 2021. For denne saken opplyste direktoratet at de var bedt om å avvende klagebehandlingen i påvente av en prinsippavgjørelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Den femte eldste klagen mottok direktoratet 10. august 2022, og enheten estimerte at endelig vedtak ville foreligge over sommeren 2025.

(18) Direktoratets svar ble oversendt klagerens advokat for merknader.

Sivilombudets syn på saken

1. Fiskeridirektoratets saksbehandlingstid i klagesaker om tildeling av akvakulturtillatelse

1.1 Rettslige utgangspunkter

(19) Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at forvaltningsorganet skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Kravet gjelder for alle trinnene i en klageprosess. Sivilombudet har i tidligere uttalelser lagt til grunn at forvaltningsloven § 11 a stiller krav både til saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Det nærmere innholdet i vilkåret «uten ugrunnet opphold» vil kunne variere etter blant annet saksområde og sakstype. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre saksbehandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker enn i enklere saker.

(20) Lange liggetider (der saken ligger ubehandlet eller uten at det foretas noen form for saksbehandlingsskritt) vil lettere anses som et «ugrunnet opphold», som medfører at behandlingstiden i saken er i strid med forvaltningsloven § 11 a.

(21) Begrensede ressurser vil være et relevant moment som kan medføre at tidsbruken, i hvert fall i en periode, ikke anses som «ugrunnet». Selv om kravet om «uten ugrunnet opphold» også skal ses i lys av disponible ressurser, kan likevel en for lang saksbehandlingstid være i strid med loven uavhengig av om årsaken er ressursmangel, se blant annet ombudets uttalelser 2. juni 2016 (SOM-2015-201) og 24. januar 2025 (SOM-2024-4690).

1.2 Fiskeridirektoratets saksbehandlingstid i klagesakene om lokalitetene Alida og Vorpeneset

(22) Direktoratet har vist til flere forhold som begrunnelse for den generelt lange saksbehandlingstiden i klagesaker om akvakulturtildeling. Ombudet legger til grunn at direktoratet, selv om begrunnelsen er gitt på generelt grunnlag, også mener at disse forholdene gjør seg gjeldende i de to konkrete klagenes knyttet til lokalitetene Alida og Vorpeneset. Direktoratet har fremholdt at antall saker, saksmengde og tilgjengelige ressurser innebar at saksbehandlingstiden må kunne anses som begrunnet, jf.

forvaltningsloven § 11 a. Slik ombudet forstår direktoratet, vil ordinær saksbehandlingstid i klagesaker være om lag tre måneder, og opp til seks måneder i mer omfattende saker. Det er uklart om direktoratet vurderer klagen knyttet til lokalitetene Alida og Vorpeneset som omfattende saker.

(23) Ombudet legger til grunn at de to klagesakenes kompleksitet vil kunne begrunne en noe lengre behandlingstid. Stor saksmengde og tilgjengelige ressurser kan medføre at tidsbruken, i hvert fall for en periode, kan anses begrunnet for de to klagesakene. Slik saken er opplyst her, fremstår det imidlertid som at en del av saksbehandlingstiden i klagesakene skyldes ren liggetid. Ombudet har derfor vanskelig for å se at en anslått behandlingstid på omkring tre år for hver klagesak er i tråd med kravet om å behandle sakene uten «ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a. Fiskeridirektoratet har ikke sannsynliggjort overfor ombudet at sakene er behandlet i tråd med kravet til saksbehandlingstid, jf. forvaltningsloven § 11 a.

1.3 Fiskeridirektoratets generelle saksbehandlingstider

(24) Oversikten over direktoratets uavsluttede klagesaker om tildeling av og avslag på tildeling av akvakulturtillatelse, samt gjennomgangen om status i de fem eldste klagesakene, viser at saksbehandlingstiden generelt er for lang.

(25) Det er forståelig at omorganiseringen i 2022 påvirket saksbehandlingstidene. Ombudet mener likevel at dette bare kan utgjøre et begrunnet opphold i saksbehandlingen i en overgangsfase, se ombudets uttalelse 22. november 2016 (SOM-2016-1417).

(26) Ombudet ser positivt på at Klagesaksenheten har fått ned saksbehandlingstiden, sammenlignet med perioden før direktoratets omorganisering. En gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 17 måneder er likevel betraktelig lengre behandlingstid enn tre til seks måneder, som direktoratet estimerer at de ville brukt ellers. Den eldste klagesaken ble oversendt til klagebehandling hos direktoratet for tre og et halvt år siden. Behandlingstiden i denne saken er klart i strid med kravet til saksbehandlingstid etter forvaltningsloven § 11 a.

(27) Ombudet er bekymret for at flere saker ser ut til å kunne få ulovlig lang behandlingstid, dersom det ikke iverksettes tiltak for å få ned saksbehandlingstiden. På denne bakgrunn ber ombudet Fiskeridirektoratet om å vurdere å iverksette tiltak for å bedre situasjonen, herunder å få ferdigbehandlet de eldre klagesakene. Ombudet vil fortsette å følge med på utviklingen i behandlingstider fremover.

2. Informasjon til klagerne under sakens gang

(28) Etter forvaltningsloven § 11 a annet ledd skal forvaltningen gi et foreløpig svar «dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid» før en henvendelse kan besvares. I det foreløpige svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og – «såvidt mulig» – angis når svar kan ventes. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det alltid sendes foreløpig svar dersom saken ikke kan ferdigbehandles innen én måned etter at den er mottatt, jf. tredje ledd.

(29) Reglene om foreløpig svar gjelder også ved behandling av klagesaker etter forvaltningsloven § 28, se blant annet Sivilombudets uttalelser 13. desember 2018 (SOM-2018-563) og 8. desember 2022 (SOM-2022-2358). Plikten etter forvaltningsloven § 11 a annet ledd til å sende foreløpig svar i slike saker påhviler – iallfall som et utgangspunkt – det forvaltningsorganet som mottok klagen, se SOM-2018-563 og merknadene til § 11 a i Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) på side 59 flg. Dersom førstinstansen ikke har oppfylt plikten til å sende foreløpig svar, har Sivilombudet i SOM-2018-563 lagt til grunn at klageinstansen må informere klageren om forventet behandlingstid for klagebehandlingen etter alminnelige normer for god forvaltningsskikk.

(30) Fiskeridirektoratet har erkjent at det er manglende rutiner for å orientere parter om status og forventet behandlingstid, herunder at klageren i de to enkeltsakene ikke hadde mottatt noe slik informasjon. Sivilombudet mener det er kritikkverdig at Klagesaksenheten i løpet av tre års behandlingstid ikke har sendt skriftlige orienteringer til Naturvernforbundet i sakene om lokalitetene Alida og Vorpeneset. De manglende orienteringene har ifølge klagerens advokat medført at Naturvernforbundet har vært usikker på om flere av deres klager var til behandling hos fylkeskommunen eller direktoratet. En slik praksis er etter ombudets syn uheldig.

(31) Sivilombudet ser positivt på at direktoratet har opplyst at Klagesaksenheten nå, på grunn av ombudets undersøkelse, ville tilskrive alle klagerne med orientering om status og forventet saksbehandlingstid. Ombudet gjør oppmerksom på at en orientering fra Dokumentsenteret med informasjon om tildelt saksnummer og hvilken avdeling/seksjon som er tildelt saken, er ikke tilstrekkelig.

(32) Ombudet registrerer at direktoratet har opplyst at det vil utarbeides rutiner for fortløpende orientering i nye innkommende klagesaker. Slike oppdateringer er viktig av hensyn til borgernes tillit til forvaltningen og forutberegnelighet for den enkelte, samt borgerens rett til informasjon under sakens gang.

Konklusjon

(33) Sivilombudet er kommet til at Fiskeridirektoratets saksbehandlingstid på anslagsvis tre år i klagesakene om lokalitetene Alida og Vorpeneset er i strid med forvaltningsloven § 11 a. Den gjennomsnittlige behandlingstiden på 17 måneder hos Klagesaksenheten i saker om tildeling av eller avslag på tildeling av akvakulturtillatelse, er generelt for lang. En av de eldste klagesakene ligger an til å få en saksbehandlingstid på over tre og et halvt år. Ombudet ber Fiskeridirektoratet om å vurdere tiltak for å bedre situasjonen, og ombudet vil fortsette å følge med på behandlingstidene fremover.

(34) Direktoratet har heller ikke overholdt kravene til å gi informasjon til klagerne under sakens gang, jf. forvaltningsloven § 11 a andre ledd og normer for god forvaltningsskikk. I de to konkrete klagen om lokalitetene Alida og Vorpeneset ble det i løpet av tre år ikke sendt ut noen skriftlige orienteringer om status i saken og forventet saksbehandlingstid.

Direktoratet opplyste at det vil utarbeides rutiner for forløpende orientering i fremtidige klagesaker.

(35) Ombudet ber direktoratet om å gi en tilbakemelding om igangsatte og planlagte tiltak for å få ned saksbehandlingstiden innen utgangen av oktober 2025. Dersom direktoratet har fått utarbeidet eventuelle skriftlige rutiner for å sende ut foreløpige svar og orienteringer under sakens gang, ber ombudet om at det samtidig oversendes kopi av disse.

20.8.2025 (2025/2554)