NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 27. mars 2026 av Høyesterett i avdeling med

dommer Aage Thor Falkanger
dommer Wenche Elizabeth Arntzen
dommer Kine Steinsvik
dommer Thom Arne Hellerslia
dommer Thomas Chr. Poulsen

HR-2026-730-A, (sak nr. 25-106337SIV-HRET)
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 9. mai 2025

Staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet	(Regjeringsadvokaten v/advokat Siri Kristin Kristiansen)
mot	
A B	(advokat Ingeborg Marie Nakken Sæveraas – til prøve)

S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Steinsvik:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

(2) Saken gjelder gyldigheten av statsforvalterens avslag på søknad om dispensasjon for å anlegge en ny adkomstbrygge til en boligeiendom ved sjøen i Bærum kommune. Den reiser særlig spørsmål om vilkårene for å gi dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen i et bebygd område langs Oslofjorden.

(3) A og B eier strandeiendommen gnr. 00 bnr. 00 rett sørvest for Sandvika. Området er regulert til småhusbebyggelse. I kommuneplanens arealdel vedtatt i 2018 er det fastsatt byggegrense fra strandlinjen på 30 meter. Sjøområdet utenfor eiendommen er avsatt til arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone», jf. plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 6.

(4) I reguleringsplan for Kadettangen vedtatt i 1989 er sjøområdet utenfor eiendommen regulert til «friområde», jf. plan- og bygningsloven 1985 § 25 første ledd nr. 4.

(5) Eierne har flere ganger søkt om dispensasjon for å bygge en adkomstbrygge på eiendommen, men har fått avslag. Det har tidligere vært brygge på eiendommen, men ikke etter 1969.

(6) Den 25. juni 2021 søkte de på nytt om dispensasjon, denne gangen for en mindre brygge enn tidligere. Bryggen det er søkt om å anlegge, er 12,5 meter lang og 1,2 meter bred. Den er planlagt fundamentert med to påler på land og to påler nesten ytterst, der sjøen er rundt 1 meter dyp.

(7) Kommunen sendte dispensasjonssøknaden på høring. Statsforvalteren i Oslo og Viken frarådet å gi dispensasjon, og uttalte blant annet at tiltaket var i strid med nasjonale føringer for strandsoneforvaltningen. Andre myndigheter hadde ikke innvendinger.

(8) Den 1. november 2021 ga kommunens byggesaksavdeling rammetillatelse for den omsøkte bryggen med dispensasjon fra byggeforbudet i kommuneplanens arealdel og reguleringsformålet i reguleringsplanen. Dispensasjonen ble gitt på vilkår om at det ikke måtte foretas mudring, utfylling eller andre inngrep i sjøbunnen. Tiltaket måtte videre utføres på en forsvarlig og skånsom måte, slik at det omkringliggende marine miljø påvirkes i så liten grad som mulig.

(9) Vedtaket ble påklaget av Statsforvalteren i Oslo og Viken, som mente at ingen av vilkårene for dispensasjon var oppfylt.

(10) Planutvalget i Bærum kommune vedtok med 5 mot 3 stemmer ikke å omgjøre vedtaket, men stilte et nytt vilkår om dokumentasjon som viser at bryggens plassering ikke ville berøre en ålegressforekomst i sjøen utenfor eiendommen.

(11) Statsforvalteren i Innlandet ble oppnevnt som settestatsforvalter og tok klagen til følge i vedtak 2. september 2022. Kommunens vedtak ble omgjort, og søknaden om dispensasjon

ble avslått. Statsforvalteren mente at fordelene ved dispensasjon ikke var klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd andre punktum, og trakk særlig frem at det er registrert de «viktige marine naturtypene bløtbunnsområde og ålegras rett utenfor eiendommen». Vilkårene som var stilt av kommunen for å bøte på de negative virkningene av tiltaket for naturverdiene, var etter statsforvalterens syn ikke tilstrekkelige.

(12) A og B tok deretter ut søksmål mot staten med påstand om at statsforvalterens vedtak i klagesaken er ugyldig.

(13) Ringerike, Asker og Bærum tingrett avsa 10. november 2023 dom der staten ble frifunnet og tilkjent sakskostnader. Tingretten kom til at vilkårene for dispensasjon ikke var oppfylt.

(14) Etter anke fra A og B avsa Borgarting lagmannsrett 9. mai 2025 dom med slik domsslutning:

> «1. Statsforvalteren i Innlandets vedtak 2. september 2022 om brygge på gnr 00 bnr 00, i Bærum kommune er ugyldig.
>
> 2. Staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet betaler innen 2 – to – uker fra dommens forkynnelse 702 109 – sjuhundreogtotusenetthundreogsju – kroner i sakskostnader for lagmannsretten til A og B.
>
> 3. Staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet betaler innen 2 – to – uker fra dommens forkynnelse 610 421 – sekshundreogtitusenfirehundreogtjueen – kroner i sakskostnader for tingretten til A og B.»

(15) En samlet lagmannsrett la til grunn at dispensasjon ikke ville medføre noen «vesentlig tilsidesettelse» av relevante hensyn og interesser, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd første punktum. Et flertall på to dommere kom videre – under tvil – til at fordelene ved å gi dispensasjon var «klart større» enn ulempene, jf. § 19-2 andre ledd andre punktum.

(16) Staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet har anket dommen. Anken gjelder rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen. Det er fremlagt nye dokumentbevis og skriftlige erklæringer fra A og vitnene som forklarte seg for lagmannsretten. I tillegg er det fremlagt skriftlig erklæring fra et nytt vitne fra firmaet Asplak Viak AS. Saken står for øvrig i samme stilling som for lagmannsretten.

Partenes syn på saken

(17) Ankende part – *staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet* – har i korte trekk gjort gjeldende:

(18) Anlegg av en ny adkomstbrygge på ankemotpartenes eiendom krever dispensasjon fra byggeforbudet fastsatt i Bærum kommuneplans arealdel punkt 11.5, jf. plan- og bygningsloven § 1-8, og dessuten fra arealformålet i gjeldende reguleringsplan for Kadettangen. Det er ingen motstrid mellom de to planene, og de gjelder derfor side om side.

(19) Ved dispensasjonsvurderingen er det tiltaket – adkomstbryggen – som skal vurderes. Det er ikke grunnlag for å vurdere landfestet for bryggen og den delen av tiltaket som ligger utenfor strandlinjen, hver for seg og opp mot ulike planformål og reguleringsbestemmelser.

(20) Etter plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd må to kumulative vilkår være oppfylt for å gi dispensasjon. Dispensasjonsadgangen er strammet inn sammenlignet med tidligere plan- og bygningslov.

(21) Er vilkårene i § 19-2 andre ledd ikke oppfylt, kan dispensasjon ikke gis. Vilkårene må tolkes strengt, særlig i lys av at saken gjelder tiltak i strandsonen i et av landets største pressområder. Både frilufts- og landskapsinteresser og hensynet til viktige naturverdier i området gjør seg gjeldende. Det gjelder ingen begrensninger i domstolenes kompetanse til å prøve om vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt, men forvaltningens planpolitiske og naturfaglige vurderinger bør tillegges stor vekt.

(22) Det omsøkte tiltaket vil for det første innebære at hensynene bak de planbestemmelsene som det dispenseres fra og nasjonale og regionale interesser, blir «vesentlig tilsidesatt», jf. § 19-2 andre ledd første punktum. Dispensasjon til private brygger i dette området er i strid med statlige planretningslinjer for strandsoneforvaltningen. Tiltaket tilsidesetter dessuten hensynene bak regjeringens helhetlige tiltaksplan for Oslofjorden, særlig på grunn av tiltakets konsekvenser for bløtbunnsområder og ålegressenger.

(23) Heller ikke vilkåret i § 19-2 andre ledd andre punktum er oppfylt. Ankemotpartene har ikke påvist relevante fordeler som er klart større enn ulempene ved å gi dispensasjon. Det kreves kvalifisert interesseovervekt, og de fordelene som kan begrunne dispensasjon, er i første rekke generelle areal- og ressursdisponeringshensyn. Private utbyggerinteresser er ikke relevante, og har i hvert fall svært begrenset vekt.

(24) Staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet har lagt ned slik påstand:

> «1. Staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet frifinnes.
> 2. Staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet tilkjennes sakskostnader for Høyesterett, tingrett og lagmannsrett.»

(25) Ankemotpartene – *A og B* – har i korte trekk gjort gjeldende:

(26) Lagmannsretten har korrekt lagt til grunn at vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

(27) Det er bare landfestet for bryggen som krever dispensasjon fra kommuneplanens arealdel da byggeforbudet i punkt 11.5 bare gjelder fra strandlinjen og 30 meter inn på land. Kommuneplanen for øvrig inneholder ikke bestemmelser som forbyr adkomstbrygger. Forbudet mot bøyefortøying kan ikke tolkes utvidende til å omfatte brygger. Heller ikke arealformålet for sjøarealet er i seg selv til hinder for tiltaket, og det er ikke gitt underformål eller bestemmelser som regulerer private brygger. Den delen av tiltaket som ligger i sjøen, krever derfor ikke dispensasjon fra kommuneplanens arealdel.

(28) Tiltaket er i samsvar med reguleringsplanen for Kadettangen, da heller ikke denne inneholder reguleringsbestemmelser som forbyr brygger. Arealformålet omfatter blant annet båtbruk. Adkomstbrygger var også spesifikt unntatt fra byggeforbudet i 100-metersbeltet i plan- og bygningsloven 1985.

(29) Dersom reguleringsplanen tolkes slik at den er strengere enn kommuneplanens arealdel, må den under enhver omstendighet settes til side etter motstridsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd.

(30) Vilkårene for dispensasjon for anlegg av landfeste, subsidiært hele bryggen, er oppfylt. Tiltaket innebærer ingen vesentlig tilsidesettelse av hensynene bak planen eller andre nasjonale eller regionale interesser, jf. § 19-2 andre ledd første punktum. Verken allmennhetens friluftsliv, naturhensyn eller landskapsinteresser berøres nevneverdig. Det er ikke påvist negative konsekvenser av betydning for naturverdiene i området. Ny adkomstbrygge vil ikke medføre økt båtbruk, og en bryggeløsning ivaretar hensynet til naturverdiene bedre enn dagens oppankring med dregg. Tiltaket innebærer ingen økt privatisering eller reduksjon av ferdselsmuligheter for allmennheten. Samtlige naboeiendommer har brygger, og allmenne frilufts- og ferdselsinteresser vil ikke bli berørt. Overordnede forvaltningsplaner for strandsonen og tiltaksplanen for Oslofjorden må vurderes i lys av det konkrete tiltakets helt marginale betydning og dagens faktiske bruk og utbygging av området.

(31) Fordelene ved tiltaket er også klart større enn ulempene, når disse vurderes konkret slik loven legger opp til, jf. § 19-2 andre ledd andre punktum. I en situasjon uten ulemper eller der ulempene er små, kreves det ikke at fordelene i seg selv skal være store eller ha stor vekt.

(32) A og B har lagt ned slik påstand:

> «1. Anken forkastes.
> 2. A og B tilkjennes omkostninger for Høyesterett.»

Mitt syn på saken

Vilkårene for dispensasjon – utgangspunkter

(33) Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner fastsetter fremtidig arealbruk for planområdet og er fra vedtakelsen rettslig bindende for nye tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 11-6 første ledd og § 12-4 første ledd.

(34) Søknad om tiltak i strid med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven, herunder i bindende planer, krever derfor dispensasjon. Det er på det rene at bryggen denne saken gjelder, er et søknadspliktig tiltak, jf. § 20-2 første ledd, jf. § 20-1 første ledd bokstav a.

(35) De materielle vilkårene for å kunne gi dispensasjon følger av plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd:

> «Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene.»

(36) Loven oppstiller altså to kumulative vilkår. For det første må de hensyn og interesser som bestemmelsen nevner, ikke bli «vesentlig tilsidesatt». Er dette grunnvilkåret oppfylt, må

det videre gjøres en avveining av fordeler og ulemper. Dispensasjon kan bare gis der fordelene er «klart større» enn ulempene. Slik loven er formulert, vil vurderingen av de to vilkårene ofte henge nært sammen, og i praksis vil de kunne gli noe over i hverandre ved at en tilsidesettelse av hensyn og interesser som ikke er vesentlig, vil komme inn som ulemper ved interesseavveiningen.

(37) Vilkårene i § 19-2 andre ledd er rettslige vilkår, og vurderingen av om de er oppfylt er rettsanvendelse. De avgrenser derfor den kompetansen kommunene har til – gjennom dispensasjonsvedtak – å gjøre unntak fra bindende planer, eller øvrige bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

(38) Selv om vilkårene er oppfylt, har søkeren ikke rettskrav på dispensasjon. Dette følger av § 19-2 første ledd som fastslår at dispensasjon «kan» gis. *Om* adgangen til å gi dispensasjon skal benyttes dersom vilkårene i andre ledd er oppfylt, ligger til forvaltningens frie skjønn. Etter § 19-2 tredje ledd skal det ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra lov eller forskrift, legges særlig vekt på konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.

Domstolskontrollen med dispensasjonsvedtak

(39) Etter den tidligere plan- og bygningsloven 1985 § 7 kunne kommunen gi dispensasjon når det forelå «særlige grunner», uten at loven selv spesifiserte nærmere hva som lå i dette. Høyesterett avgjorde i Rt-2007-257 *Trallfa Forus* at vurdering av om det forelå «særlige grunner» måtte ses i sammenheng med «kan-skjønnet», og at vurderingene samlet falt inn under forvaltningens frie skjønn, jf. avsnitt 46. I begrunnelsen for dette standpunktet trakk førstvoterende frem at kriteriet «særlig grunner», på bakgrunn av uttalelser i forarbeidene, måtte vurderes ut fra de «hensyn som ligger bak planen», og at vurderingen vil «være planrelatert og ofte politisk på samme vis som utarbeidelsen av planene er av faglig og politisk karakter», jf. avsnitt 42. Det forutgående sitatet fra forarbeidene til § 7 i avsnitt 41 viser at innholdet i det tidligere kriteriet «særlige grunner» langt på vei inneholdt elementer som nå er videreført som en del av de materielle vilkårene i gjeldende lov § 19-2 andre ledd.

(40) Det fremgår av forarbeidene til § 19-2 at vurderingen av om vilkårene er oppfylt, er «et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 242. Dette bekreftes i Prop. 169 L (2020–2021) side 55. Domstolene prøver derfor i utgangspunktet fullt ut både forvaltningens lovtolkning og konkrete vurdering av om vilkårene i den enkelte sak er oppfylt – subsumsjonen. Det kan likevel være grunn til å legge vekt på vurderinger foretatt av forvaltningen i spørsmål der forvaltningsorganet har en særlig fagkunnskap eller et særlig bredt erfaringsgrunnlag, jf. Rt-1975-603 *Swingball* på side 606 og HR-2023-299-A *Nettbil* avsnitt 62 med videre henvisninger. En slik tilbakeholdenhet i prøvingen kan også være aktuelt dersom dispensasjonsvurderingen reiser spørsmål som først og fremst er av planpolitisk karakter.

(41) Jeg føyer til at grensen mellom rettsanvendelse og forvaltningsskjønn ikke har samme betydning for *statsforvalterens* kompetanse i klagesaken som er regulert i forvaltningsloven § 34 andre ledd, jf. også Trallfa Forus-dommen avsnitt 38. Ved klage over kommunens dispensasjonsvedtak tar statsforvalteren etter denne bestemmelsen stilling til «alle sider av saken», men slik at det kommunale selvstyret skal tillegges stor

vekt ved overprøvingen av vurderinger som er lagt til kommunens frie skjønn. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) på side 242 er det uttalt at vektleggingen av det kommunale selvstyret er begrenset til å gjelde prøvingen av «interesseavveiningen om dispensasjon skal gis» når lovens vilkår er oppfylt, altså ved prøvingen av «kan-skjønnet».

Tiltaket og plangrunnlaget – hva kreves det dispensasjon fra?

(42) Det er enighet mellom partene om at landfestet for bryggen krever dispensasjon fra byggegrensen på 30 meter fra strandlinjen i kommuneplanens arealdel. Ut over dette er partene uenige om i hvilken grad tiltaket er i strid med plangrunnlaget, slik at dispensasjon er nødvendig.

(43) Ankemotparten gjør gjeldende at det *bare* er selve landfestet som krever dispensasjon, og at den delen av bryggen som ligger over og i sjø, ikke er i strid med arealformål eller bindende planbestemmelser, verken i arealdelen eller i reguleringsplanen. Staten mener hele tiltaket krever dispensasjon fra begge planene.

(44) Jeg tar utgangspunkt i at bryggen som det her er søkt om dispensasjon for å bygge, ut fra systemet i plan- og bygningsloven må vurderes som ett tiltak, jf. § 20-1 og § 20-2. Ved avgjørelsen av om tiltaket er i strid med loven, arealformål eller bindende planbestemmelser, må tiltaket som sådan danne utgangspunktet for vurderingen.

(45) Hvilke planer tiltaket eventuelt må ha dispensasjon fra, beror videre på en tolkning av den enkelte planen, og om tiltaket er i strid med planens arealformål og bindende planbestemmelser. Ved tolkningen må utgangspunktet tas i en objektiv og naturlig forståelse av plankartet og tilhørende planbestemmelser. Men også sammenhengen en planbestemmelse står i, innarbeidet praksis for forståelsen av den, formålet og reelle hensyn, kan tas i betraktning. Legalitetsprinsippet kommer inn ved tolkningen og vil sette grenser for adgangen til utvidende tolkning og analogi, i alle fall så langt det er snakk om planbestemmelser som begrenser eierrådigheten.

(46) Kommuneplanens arealdel inneholder i punkt 11.5 første ledd følgende bestemmelse for strandsonen:

> «§ 11.5 Strandsonen (pbl §§ 1-8, § 11-9 nr. 5 og § 11-11 nr. 3 og 5)
>
> Bebyggelse og tiltak skal lokaliseres minst 30 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved middel høyvann. (Dette gjelder også små tiltak som ellers er fritatt fra lovens søknadsplikt.) Naturstranden skal beholdes eller gjenopprettes.»

(47) Også etter plankartet går grensen for byggeforbudet i strandlinjen.

(48) Denne planbestemmelsen må, slik den er formulert, forstås i lys av det alminnelige byggeforbudet i strandsonen i plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd. Lovbestemmelsen forbyr at det «settes i verk» tiltak nærmere sjøen enn 100 meter fra «strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann».

(49) Etter § 1-8 tredje ledd gjelder lovens byggeforbud «så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan». Punkt 11.5 i planen er nettopp en slik «annen byggegrense». Men innenfor planens byggegrense på 30 meter er det

naturlig å forstå planbestemmelsen slik at byggeforbudet innholdsmessig svarer til lovens forbud.

(50) Det alminnelige byggeforbudet i strandsonen har vært praktisert slik at det rammer tiltak med tilknytning til landarealet, jf. også ordlyden om at tiltak ikke kan «settes i verk» i 100-metersbeltet. Det er ikke rettskildemessig grunnlag for at byggeforbudet skal forstås slik at det for landfaste brygger må finnes alternativ forbudshjemmel for den delen av bryggen som ligger i sjøen utenfor strandlinjen.

(51) Også forarbeidene til § 1-8 andre ledd gir støtte for at byggeforbudet gjelder hele tiltaket. Det fremgår her at forbudet «rammer de samme tiltak som går inn i definisjonen av tiltak etter § 1-6 og derved under rettsvirkninger av planer», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 174. Det tidligere byggeforbudet i strandsonen i plan- og bygningsloven 1985 § 17-2 inneholdt videre et eksplisitt unntak for «brygge på bebygd eiendom», noe som klart tilsier at brygger i utgangspunktet var omfattet av forbudet. Byggeforbudet ville for øvrig ikke kunne nå sitt sentrale formål – blant annet om å hindre nedbygging av strandsonen – dersom en annen forståelse skulle legges til grunn.

(52) Jeg ser det derfor slik at bryggen det her er søkt om, må vurderes som ett tiltak som i sin helhet må ha dispensasjon fra byggeforbudet i kommuneplanens arealdel punkt 11.5, jf. § 1-8.

(53) Heller ikke arealformålet for sjøarealet utenfor eiendommen tilsier en annen konklusjon. Sjøområdet er i arealdelen avsatt til arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone», jf. plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 6. Det er ikke gitt bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av sjøarealet etter § 11-11 ut over byggegrensen og en bestemmelse i arealdelen punkt 11.6 som bare gjelder anlegg til navigasjonsmessig bruk.

(54) Det neste spørsmålet er om tiltaket også krever dispensasjon fra reguleringsplanen for Kadettangen. Kommuneplanens arealdel fastsetter i punkt 2.1 at tidligere reguleringsplaner gjelder så langt de ikke er i strid med kommuneplanens arealdel.

(55) I reguleringsplanen fra 1989 er sjøarealet utenfor eiendommen regulert til «friområde», jf. plan- og bygningsloven 1985 § 25 nr. 4. Det er lagt til grunn i rettspraksis at regulerte «friområder» etter denne bestemmelsen «skal være tilgjengelige for allmennheten», jf. Rt-2007-281 *Barka* avsnitt 47. Heller ikke den tilhørende reguleringsbestemmelsen i punkt 2 åpner for anlegg av private adkomstbrygger. Min konklusjon er derfor at tiltaket også må ha dispensasjon fra reguleringsplanen for Kadettangen.

Er vilkårene for dispensasjon oppfylt?

Nærmere om vilkåret i § 19-2 andre ledd første punktum

(56) Grunnvilkåret for dispensasjon følger av § 19-2 andre ledd første punktum. Ordlyden fastsetter at dispensasjon «ikke [kan] gis» dersom hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra, lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser blir «vesentlig tilsidesatt».

(57) Vilkåret avgrenser forvaltningens kompetanse, og i forarbeidene fremgår det at skjønnsutøvelsen ved dette er «underlagt omfattende begrensninger», jf. Ot.prp. 32 (2007–2008) side 242. At § 19-2 andre ledd nå – i motsetning til dispensasjonshjemmelen i 1985-loven § 7 – angir mer detaljerte og rettslige vilkår, «klargjør og strammer inn dispensasjonsadgangen». Adgangen til å gi dispensasjon var også etter tidligere lov en snever unntaksregel, men dispensasjonsadgangen er altså forutsatt strammet ytterligere inn.

(58) Samme sted fremhever departementet at avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. Slike planer har som oftest blitt til «gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret». Det skal derfor ikke være kurant å fravike gjeldende plan. Ved vurderingen av om hensynene bak planen blir vesentlig tilsidesatt, må utgangspunktet tas i forholdene slik de var da planen ble vedtatt. Tidligere arealbruk i området er normalt uten betydning for dispensasjonsadgangen, dersom siktemålet med planen er å stramme inn eller endre arealbruken for fremtiden. Som eksempel på når dispensasjon fra planer kan være aktuelt, nevner departementet dispensasjon fra «eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene».

(59) Dispensasjonsbestemmelsen i § 19-2 er generell og gjelder svært mange ulike sakstyper. Den nærmere terskelen for dispensasjon må derfor fastlegges konkret. Tillatelser til byggetiltak i strandsonen står i så måte i en særstilling. Lovens utgangspunkt i § 1-8 er at det gjelder et absolutt forbud mot å sette i verk tiltak nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen. I 100-metersbeltet langs sjøen skal det tas «særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser», jf. § 1-8 første ledd. Jeg føyer til at også denne bestemmelsen er strammet inn sammenholdt med byggeforbudet i 100-metersbeltet i plan- og bygningsloven 1985 § 17-2, som inneholdt flere unntak. Blant annet er det tidligere unntaket for «brygge på bebygd eiendom» til sikring av adkomst, ikke videreført, jf. § 17-2 tredje ledd nr. 3.

(60) Kommunene kan regulere arealbruken i strandsonen ved å fastsette en annen byggegrense, men lovens forutsetning er at dette i tilfelle skal skje gjennom grundige planprosesser, og at arealbruken i strandsonen skal styres av vedtatte planer og tilhørende planbestemmelser. En vid praktisering av dispensasjonshjemmelen i § 19-2 på dette området vil derfor lett kunne undergrave det systemet loven legger opp til for vern av strandsonen. Betydningen for dispensasjonsadgangen av det nasjonale målet om vern av strandsonen er i proposisjonen på side 243 utdypet slik:

> «Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet i § 1-8 mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen veier tungt. Det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress.»

(61) Lovens ordlyd og forarbeider klargjør samlet sett at vilkårene for dispensasjon skal tolkes særlig strengt der hensynene bak strandsoneforvaltningen gjør seg gjeldende, og søknaden i tillegg gjelder byggetiltak i et område med stort utbyggingspress. Rikspolitiske retningslinjer og vedtatte nasjonale eller regionale tiltaksplaner kan i slike områder i praksis avgjøre den nærmere terskelen for når dispensasjon kan gis. Dersom tiltaket har

konsekvenser for naturverdier, kommer også prinsippene i naturmangfoldloven til anvendelse, jf. § 7 som fastsetter at prinsippene i lovens §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet.

(62) Selv om vilkåret i § 19-2 andre ledd første punktum skal tolkes særlig strengt ved tiltak i strandsonen, krever bestemmelsen at tilsidesettelsen av hensyn og interesser må være «vesentlig». Dette innebærer at ikke enhver tilsidesettelse av de nevnte hensyn og interesser vil lede til at dispensasjonsadgangen er stengt. Det skal foretas en konkret vurdering, både av hvilke hensyn som blir berørt, og hvilke konsekvenser eller påvirkning det aktuelle tiltaket har for de hensyn og interesser som berøres.

Den konkrete vurderingen

(63) Staten har gjort gjeldende at en dispensasjon i saken her vesentlig tilsidesetter både hensynene bak plangrunnlaget, og dessuten nasjonale og regionale interesser. Siden hensynene bak de planene det er snakk om å dispensere fra, i stor grad sammenfaller med de nasjonale og regionale interessene, gjør jeg den konkrete vurderingen samlet. Der flere hensyn og interesser er berørt, er det den samlede virkningen av dispensasjonen som er avgjørende.

(64) Det omsøkte tiltaket består som nevnt av en ny brygge på 12,5 meter og med en bredde på 1,2 meter. Den er planlagt fundamentert med landfeste og to påler og utført med tredekke som slipper gjennom noe lys. Bryggen er relativt liten, og formålet med tiltaket er å etablere en mer hensiktsmessig adkomst for ankemotpartenes båt, som i dag ligger oppankret utenfor eiendommen ved bruk av dregg.

(65) Ankemotpartene har i sin argumentasjon lagt stor vekt på at eiendommen ligger i et bebygd område, og at alle naboeiendommene har brygge, flere av dem større brygger. Det er også småbåthavner i nærheten av eiendommen. Dispensasjon for å anlegge én brygge til i dette området har derfor ingen merkbare konsekvenser for de hensyn og interesser som skal ivaretas, anføres det. De gjør også gjeldende at tiltaket har positive konsekvenser for naturmiljøet fordi dagens oppankringsmåte med dregg er mer skadelig for sjøbunnen. Bryggen vil dessuten gi et mer helhetlig landskapsinntrykk.

(66) Jeg ser først på plangrunnlaget. Hensynet bak byggegrensen i kommuneplanens arealdel punkt 11.5, som det her er snakk om å dispensere fra, kommer frem i planbeskrivelsen i forarbeidene til planen. Strandsonen og sjøarealet er særlig omtalt i en planbeskrivelse til Kommuneplanens arealdel fra mai 2014, som etter det opplyste er videreført i gjeldende arealdel fra 2018.

(67) Det fremgår her at byggegrensen i punkt 11.5 er vedtatt for å «hindre ytterligere nedbygging av strandsonen» innenfor planområdet. Byggegrensen er forutsatt håndhevet absolutt, blant annet ved at den skal overstyre reguleringsplaner vedtatt før 1993, så fremt ikke disse planene selv har en strengere byggegrense. Når det gjelder kommunens reguleringsplaner vedtatt etter 1993, fremgår det videre at det er gjort en fullstendig gjennomgang med sikte på å avklare om planene overholder de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden av 9. juli 1993 og statlige planretningslinjer fra 2008. Planbeskrivelsen viser etter mitt syn at kommunen i arbeidet med kommuneplanen har vært opptatt av å stanse videre nedbygging og å ta vare på ubebygde deler av strandsonen.

(68) Reguleringsplanen for Kadettangen, der sjøarealene er regulert til «friområde i sjø», ivaretar langt på veg de samme hensynene. Sjøarealene er avsatt til «friområder for friluftsliv og rekreasjon, herunder båtbruk», og åpner ikke for privat utbygging av brygger i strandsonen. Reguleringsbestemmelsene lest i sammenheng viser også at et formål med reguleringsplanen var å rydde opp i bruken av sjøarealet, både ved at bøyeplasser ble forbudt, og ved at det ikke skulle tillates flere brygger enn det som var etablert, med unntak av nye innregulerte småbåthavner.

(69) Samlet vil en dispensasjon til bygging av en ny privat adkomstbrygge på ankemotpartenes eiendom etter mitt syn tilsidesette viktige hensyn ved forvaltningen av strand- og sjøarealene, både bak kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen. Så lenge disse planene skal vurderes med utgangspunkt i situasjonen da de ble vedtatt, kan det ikke tillegges betydning at området i stor utstrekning allerede er utbygd, og at mange eiendommer har brygger som er bygget i samsvar med tidligere reguleringer. Hensynet særlig bak kommuneplanens arealdel har nettopp vært å hindre ytterligere nedbygging av strandsonen. Dette valget skal ikke overprøves av domstolene, men må legges til grunn ved vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

(70) Samtidig er tiltaket i seg selv relativt begrenset. Det ligger på en allerede bebygd eiendom, og det er vanskelig å se at frilufts- eller ferdselsinteresser reelt sett blir berørt. Det dreier seg således ikke om å holde et område åpent og uberørt, for dermed å legge til rette for allmennhetens ferdsel og tilgang til sjøen. Det er også vanskelig å se at tiltaket i nevneverdig grad påvirker opplevelsen av kystlandskapet sett fra sjøen.

(71) Når det gjelder nasjonale og regionale interesser har staten særlig gjort gjeldende at hensynet til de *biologiske naturverdiene* i området blir vesentlig tilsidesatt. Dette hensynet ble spilt inn av sektormyndighetene under planprosessen og har også forankring i kommuneplanens arealdel, jf. særlig punkt 11.5 om at naturstranden skal beholdes eller gjenopprettes, og punkt 11.1 som generelt angir at områder registrert som viktige naturtyper skal ivaretas. Hensynet kommer også inn gjennom formålet med byggegrensen, jf. plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd.

(72) Sjøbunnen utenfor eiendommen består av et grunt bløtbunnsområde. Der bryggen er planlagt fundamentert i sjøbunnen, er det rundt 1 meter dypt. Tiltaket vil berøre dette bløtbunnsområdet direkte.

(73) Om lag 30 meter fra land er det lokalisert en større ålegresseng. Dette er en særlig verdifull naturtype i kystsonen, og er viktig som oppvekstområde for fisk og andre arter, samt for vannkvalitet og stabilisering av sjøbunnen. Ålegressenga i Slependrenna er stor og er vurdert som nasjonalt viktig. Den har av denne grunn vært kartlagt og holdt under observasjon gjennom flere feltundersøkelser de siste årene. I en rapport fra Norsk institutt for vannforskning (Niva) 8. juni 2020 fremgår det følgende:

> «Observasjoner mai 2013 viste fravær av ålegras i den tidligere kartlagte nasjonalt viktige ålegrasenga i Slependrenna. På oppdrag fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus har vi gjort oppfølgende undersøkelser for å observere utbredelsen og tilstanden til denne ålegrasenga. Feltundersøkelser utført i 2017, 2018 og 2019 har dokumentert at ålegrasenga ikke har blitt permanent tapt. Undersøkelsene viste tett forekomst av ålegras i enga i hvert av de undersøkte årene. Imidlertid var ålegrasenga tidvis sterkt preget av trådalger, noe som er en kjent trussel for ålegrasenger. I tillegg ble det

> funnet en relativt stor utbredelse og forekomst av den fremmede rødalgen *Gracilaria vermiculophylla* på de dypeste partiene i enga. Spredning av denne arten utgjør en høy økologisk risiko for beskytta økosystemer som de som finnes i Slependrenna. Truslene knyttet til overgjødsling, trådalger, og funn av en svartelistet art med høy økologisk risiko, kommer på toppen av andre kjente trusler som utbygging, småbåthavn, etablering av kunstige sandstrender, global oppvarming og forsuring. Summen av disse forholdene gjør at trusselbildet for ålegrasenga i området er svært høyt.»

(74) Av nasjonale og regionale føringer for forvaltningen av Oslofjorden står videre regjeringens helhetlige «tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv», vedtatt i mars 2021, sentralt. I planen beskrives tilstanden for livet i Oslofjorden som «svært alvorlig», basert på et bredt kunnskapsgrunnlag, og at påvirkninger på fjordsystemet «er langt større enn det økologien kan tåle». Tiltaksplanen inneholder en rekke innsatsområder og konkrete tiltak. Innsatsområde 4 er rettet inn mot å «ivareta sårbare arter, utvalgte naturtyper og kulturminner», jf. tiltaksplanen på side 23. Ett av tiltakene på dette området er å unngå «tiltak på bløtbunnsområder, for å skåne verdifulle bløtbunnsområder inklusive ålegrasenger og verdifulle kulturmiljø», og sikre forekomstene i arealplanleggingen.

(75) Det er enighet om at bløtbunnsområdet berøres direkte av tiltaket, selv om partene er uenige om hvor stor den reelle faktiske påvirkningen vil bli, herunder om bryggen vil lede til økt båtbruk, og om den eventuelt kan ha visse fordeler ved at dagens oppankring med dregg vil opphøre.

(76) Også når det gjelder de faktiske konsekvensene av tiltaket for den nasjonalt viktige ålegressenga utenfor eiendommen, er partene uenige. Staten mener tiltaket har klare negative konsekvenser for ålegressenga og viser særlig til vurderingene fra Niva, og til føringene i tiltaksplanen for Oslofjorden. Ankemotpartene har på sin side tilbudt erklæringer fra andre sakkyndige vitner som reiser tvil om tiltaket vil innebære negative konsekvenser av betydning.

(77) Jeg finner for min del grunn til å legge vekt på at både Statsforvalteren i Oslo og Viken og kommunens fagmyndighet for naturmangfold frarådet at dispensasjon ble gitt. De fremholdt at det var en viss usikkerhet rundt avgrensningen av ålegressenga, og at den sannsynligvis er dynamisk og i endring, samt at området er svært grunt. Disse innspillene og usikkerheten om kunnskapsgrunnlaget for å vurdere innvirkningen på ålegressenga, ledet til at kommunen fant grunn til å stille vilkår om dokumentasjon for at tiltaket ikke vil berøre ålegressforekomsten. Statsforvalteren i Innlandet fant ikke dette tilstrekkelig, og konkluderte med at den usikre kunnskapen om lokaliseringen av ålegressforekomsten og at denne mest sannsynlig er dynamisk, tilsier «at en bør være restriktiv med å tillate tiltak som kan medføre skader på ålegresset og bløtbunn». Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven måtte i en slik situasjon «veie tungt». Vurderingene må ses i lys av den generelle kunnskapen om den kritiske tilstanden for livet i Oslofjorden.

(78) Gyldigheten av statsforvalterens vedtak skal prøves med utgangspunkt i faktum på vedtakstidspunktet. Selv om det er fremlagt ytterligere bevis for domstolene som kaster lys over tiltakets virkning for bløtbunnsområdet og ålegresset, kan jeg ikke se at det er fremkommet noe som stiller spørsmålet om konsekvensene av tiltaket for naturverdiene i en vesentlig annen stilling. Også domstolene må ved prøvingen av slike spørsmål se hen til naturmangfoldlovens føre-var-prinsipp, særlig i lys av det generelle kunnskapsgrunnlaget.

(79) Ved vurderingen av vilkåret i § 19-2 andre ledd første punktum må det gjøres en samlet vurdering av om hensynene bak vedtatte planer, nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt dersom dispensasjon gis. Vilkåret i § 19-2 andre ledd første punktum må som nevnt tolkes særlig strengt ved spørsmål om å gi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel til utbyggingstiltak i strandsonen i et område med stort utbyggingspress. En dispensasjon vil i dette tilfellet innebære en viss tilsidesettelse av hensynene bak planbestemmelsene ved at tiltaket, selv om det er begrenset, medfører en ytterligere nedbygging av strandsonen. Viktigere er etter mitt syn imidlertid tilsidesettelsen av hensynet til vern av naturverdiene i området ved konsekvensene av tiltaket for bløtbunnsområdet og ålegressengen. Samlet har jeg vært noe i tvil om vilkåret om at tilsidesettelsen må være «vesentlig», er oppfylt. Jeg finner ikke grunn til å konkludere endelig på dette spørsmålet. Grunnen til det er at jeg under enhver omstendighet mener at det ikke er påvist fordeler ved tiltaket som klart overstiger ulempene.

Vilkåret i § 19-2 andre ledd andre punktum – interesseavveiningen

(80) Vilkåret i § 19-2 andre ledd andre punktum gir anvisning på en avveining av fordeler og ulemper ved tiltaket. Etter ordlyden må fordelene være «klart større» enn ulempene. Det må altså foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for at dispensasjon gis.

(81) I forarbeidene heter det at «ordvalget innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 242. I et tilfelle som i saken her, der ulempene ligger nær grensen for en vesentlig tilsidesettelse av de hensyn som skal ivaretas etter § 19-2 andre ledd første punktum, må utgangspunktet være at det kreves tungtveiende fordeler for å innvilge dispensasjon. Dersom det er snakk om dispensasjon fra plan, må utgangspunktet også her tas i situasjonen da planen ble vedtatt. Prop. 169 L (2020–2021) side 55 klargjør at det ved vurderingen er relevant «å vektlegge fordeler og ulemper både for samfunnet, tiltakshaver eller tredjeparter». I forlengelsen av dette er det uttalt at det ikke skal gjøres noen endringer i «fordelsbegrepet», og at fordelene fortsatt skal «begrenses til forhold som ivaretar generelle areal- og ressursdisponeringshensyn».

(82) I saken her er fordelene ved tiltaket i første rekke at sjøadkomsten til eiendommen forbedres. Dette er et generelt forhold ved eiendommen, men samtidig uten generell samfunnsmessig betydning. Den private utbyggerinteressen har heller ikke forankring i plangrunnlaget. Fordelen kan da bare tillegges begrenset vekt. I lys av de ulempene ved tiltaket som jeg tidligere har redegjort for, finner jeg det utvilsomt at fordelene ved tiltaket ikke klart overstiger ulempene. Vilkåret i § 19-2 andre ledd andre punktum er da ikke oppfylt.

Konklusjon og sakskostnader

(83) Jeg har etter dette kommet til at statsforvalterens vedtak om å avslå søknaden om dispensasjon er gyldig. Anken har ført frem, og staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet skal frifinnes.

(84) Staten har etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2, jf. § 20-9 andre ledd krav på dekning av nødvendige sakskostnader for alle instanser.

(85) Saken har reist prinsipielle spørsmål om dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd, som ikke tidligere har vært behandlet av Høyesterett. Både forvaltningen og underinstansene har hatt ulike syn på dispensasjonsspørsmålet. Ankemotpartene hadde derfor god grunn til å bringe vedtaket inn for domstolskontroll. Staten har på sin side interesse i den generelle rettslige avklaringen, som har stor praktisk betydning for forvaltningen. Jeg finner ut fra dette at tungtveiende grunner gjør det rimelig å frita ankemotpartene for sakskostnadsansvaret for alle instanser, jf. § 20-2 tredje ledd. Sakskostnader tilkjennes derfor ikke for noen instans.

(86) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet frifinnes.

2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

(87) Dommer **Poulsen:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

(88) Dommer **Hellerslia:** Likeså.

(89) Dommer **Arntzen:** Likeså.

(90) Dommer **Falkanger:** Likeså.

(91) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet frifinnes.

2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.