

Høyesterettsdom om dispensasjon

Holth & Winge 08.04.2026, Nikolai K. Winge og Fredrik Holth

Høyesterett avsa nylig sin første dom om vilkårene for å gi dispensasjon. Her deler vi noen refleksjoner om dommen og hva den innebærer.

Den 27. mars 2026 avsa Høyesterett sin første dom i en sak som gjaldt vilkårene for å gi dispensasjon etter plan- og bygningsloven. Dommen kan i sin helhet leses her: [HR-2026-730-A](#).

I denne artikkelen vil vi gjøre rede for innholdet i avgjørelsen, samt forklare hvilken betydning dommen vil ha for forvaltningens behandling av dispensasjonssaker fremover. Vi vil avslutte med noen refleksjoner omkring dispensasjon som styringsverktøy i arealforvaltningen.

Saken som ble bragt inn for vår øverste domstol er på ingen måte unik eller spesiell. Den handlet om dispensasjon til etablering av en adkomstbrygge i Oslofjorden. Bærum kommune hadde innvilget dispensasjonssøknaden, men vedtaket ble senere opphevet av Statsforvalteren. Eierne av eiendommen tok deretter ut søksmål mot staten, med krav om at Statsforvalterens vedtak var ugyldig.

Staten ble frifunnet av tingretten, som mente vilkårene for dispensasjon ikke var oppfylt. Lagmannsretten kom til motsatt resultat. Her mente retten, riktig nok under tvil, at vilkårene for dispensasjon var oppfylt. Det ble blant annet lagt vekt på at eiendommen manglet adkomstbrygge og at området allerede var preget av bebyggelse. I en tidligere [blogg](#) rettet vi et kritisk blikk på lagmannsrettens rettslige vurderinger, som vi mente etterlot flere spørsmål enn svar. Det var derfor fint at dommen ble anket og at Høyesterett kunne ta endelig stilling til de spørsmål saken gjaldt.

Dispensasjon – juss eller politikk?

I tiden frem mot høyesterettsdommen, ble det publisert en rekke kronikker signert politikere, advokater, eiendomsutviklere og akademikere, som både eksplisitt og mer subtilt, hevdet at vurderingen av dispensasjonsvilkårene beror på fritt skjønn. Det vil si at det er rom for politisk skjønnutøvelse i slike saker, og at kommunens vurderinger ikke kan overprøves av domstolene. Vi har svart på en rekke av kronikkene, og vist til at et samlet rettskildebilde slår fast at vurderingen etter pbl. § 19-2 andre ledd beror på rettsanvendelse. Det betyr at kommunens vurderinger kan overprøves fullt ut, både av statsforvalter og domstolene. Om dette var Høyesterett tilsynelatende aldri i tvil. Vi siterer fra dommens avsnitt 37 og 38:

(37) Vilrårene i § 19-2 andre ledd er rettslige vilkår, og vurderingen av om de er oppfylt er rettsanvendelse. De avgrensar 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 vilrårene 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 vilrårene 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.

Høyesterett slår her fast at vurderingen av om lovens vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt, må avgjøres på grunnlag av rettsanvendelsesskjønn. Først der kommunen har kommet til at begge vilkårene er oppfylt, er det rom for å utøve fritt skjønn. Denne delen av vurderingen går ut på om dispensasjonssøknaden likevel skal avslås, eller om det skal gis dispensasjon på visse betingelser, typisk avbøtende krav.

Det ville vært svært oppsiktsvekkende om Høyesterett hadde konkludert i motsatt retning. Lovens forarbeider slår nemlig uttrykkelig fast at vilkårene i § 19-2 andre ledd skal avgjøres på grunnlag av rettsanvendelse, som kan overprøves fullt ut av domstolene, se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Med Høyesteretts tydelige uttalelse, kan man legge diskusjonen om dispensasjoner skal avgjøres rettslig eller politisk død en gang for alle. De som er uenige med Høyesterett her, bør heller argumentere for at loven bør endres. I så fall kan det vært lurt å kjenne til at regjeringen forsøkte dette både i 2015 og 2020, uten å lykkes. Begge gangene ble det fra en rekke hold advart sterkt mot å gi kommunene fullmakt til å gi dispensasjon basert på politisk skjønn, da dette ville kunne undergrave planlegging som styringsmiddel for arealbruk.

Høyesteretts slutning om at dispensasjonsvilkårene skal avgjøres juridisk, innebærer ingen endringer i rettstilstanden. Uttalelsen tydeliggjør imidlertid det som har vært lovgivers intensjon siden 2008. Dommen bør derfor være en vekker for kommuner som stadig innvilger dispensasjonssøknader. Dette gjelder særlig de kommuner som har organisert dispensasjonsbehandlingen på en måte som gir de folkevalgte mulighet til å overprøve administrasjonens rettslige vurderinger. Statsforvalterne bør også være tydeligere i deres uttalelser til dispensasjonssøknader, samt bruke klageretten dersom kommunene går utover lovens rammer. Vi kommer tilbake til dette senere i artikkelen.

Domstolenes prøvingsintensitet

Videre tar Høyesterett stilling til om det er grunn til å utvise tilbakeholdenhet i prøvingen. For selv om domstolene *kan* overprøve forvaltningens rettsanvendelse fullt ut, velger retten selv, i noen grad, om de *skal* foreta en slik kontroll. Dette handler om domstolenes tilbakeholdenhet ved kontroll av forvaltningen, en lære utviklet av domstolene selv. At domstolene kan utvise slik tilbakeholdenhet, kan oppfattes som at domstolen innrømmer at forvaltningen har rom for å utøve fritt skjønn. Det er feil. Domstolenes tilbakeholdenhet gjelder nemlig kun der forvaltningen utøver rettsanvendelse. Dersom vurderingen hørte inn under det frie skjønnet, ville domstolen konkludert med at loven gir forvaltningen fullmakt til å avgjøre utfallet av saken og at domstolene ikke kan prøve skjønnsutøvelsen. Når domstolene vurderer tilbakeholdenhet i prøvingen, har de altså allerede konkludert med at vurderingen beror på rettsanvendelse. Det betyr at loven like fullt setter rettslige skranker for forvaltningens myndighetsutøvelse. At domstolene likevel kan finne grunnlag for å utvise tilbakeholdenhet i prøvingen, kan skyldes omstendigheter i den enkelte sak. Dette kan for eksempel være tilfelle hvor saken reiser tvil, og hvor begge utfall av vurderinger vil anses å være forsvarlig innenfor rammene av det konkrete rettsgrunnlaget. Det kan også skyldes at saken anses å være av mindre betydning for rettssikkerheten til de involverte. Dette kan tilsi at domstolene utviser tilbakeholdenhet, slik at forvaltningens rettslige vurderinger blir stående uprøvde. Dette begrunner domstolen med at forvaltningen har særlig fagkunnskap og et langt bredere erfaringsgrunnlag.

I dispensasjonssaken fant Høyesterett ingen grunn til å utvise tilbakeholdenhet ved prøvingen av om lovens vilkår var oppfylt. Høyesterett fant likevel grunn til å bemerke at det kan være grunnlag for å utvise tilbakeholdenhet i andre type dispensasjonssaker. Som

eksempel nevnes dispensasjoner som reiser spørsmål som først og fremst er av planpolitisk karakter. Det er ikke helt enkelt å få tak i hvilke dispensasjoner Høyesterett har i tankene her, men det er grunn til å regne med at det siktes til dispensasjon fra planbestemmelser, hvor bestemmelsene i stor grad bygger på faglige og politiske vurderingstemaer. Ved håndhevingen av bestemmelser om byggehøyde, utnyttelsesgrad, boenheter o.l. er det vanskelig å se at domstolene skal utvise tilbakeholdenhet. Når det derimot kommer til bestemmelser om visuelle kvaliteter, overvannsløsninger o.l., kan den tilbakeholdenheten Høyesterett viser til ha mer for seg. Det er også verdt å bemerke at det som regel er statsforvalters vurderinger i klagevedtaket som vil være gjenstand for kontroll i domstolene. Skulle domstolen utvist tilbakeholdenhet overfor forvaltningens vurderinger, vil det i så fall være statsforvalters vedtak som blir stående uprøvd.

Høyesterett fant altså ingen grunn til å utvise tilbakeholdenhet i saken om adkomstbryggen i Bærum kommune. Og det er heller ingen grunn til å anta at domstolene kommer til å utvise tilbakeholdenhet i fremtidige dispensasjonssaker som finner veien til domstolene, i annet enn helt spesielle tilfeller. Betydningen av denne uttalelsen fra Høyesterett må derfor sies å ha svært liten praktisk betydning for hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal tolkes og anvendes.

Det er også viktig å bemerke at domstolenes tilbakeholdenhet selvsagt ikke kan overføres til statsforvalters prøving i en klagesak. Dette understreker Høyesterett selv i avsnitt 41: *(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».*

I en klagesak skal med andre ord statsforvalter foreta en full prøving av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Gjelder derimot klagesaken et avslag etter § 19-2 første ledd, eller avbøtende vilkår satt som betingelser til dispensasjonen, skal statsforvalter legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret i prøvingen.

Høyesteretts vurdering av dispensasjonsvilkårene

Etter at Høyesterett har slått fast at dispensasjonsvilkårene beror på rettsanvendelse, og at det ikke er grunn til å utvise tilbakeholdenhet, foretas det en vurdering av om lovens vilkår er oppfylt i den foreliggende sak. Her gjør Høyesterett med andre ord en konkret vurdering basert på de faktiske forholdene i saken, og denne delen av dommen har dermed begrenset overføringsverdi til andre dispensasjonssaker. Likevel kommer Høyesterett med noen betraktninger det er verdt å merke seg, da dette kan si noe om hvordan dispensasjonssøknader skal vurderes og hvor listen for innvilgelse skal ligge.

Først vurderer Høyesterett om dispensasjonen innebærer vesentlig tilsidesettelse av hensynet bak byggegrensen fastsatt i kommuneplanens arealdel. Her fremhever Høyesterett at vilkåret skal tolkes strengt, og viser til at det ikke skal være en kurant sak å dispensere fra arealplaner. Det er interessant at Høyesterett omtaler dette på generelt grunnlag, uten å vise til at dette kun gjelder dispensasjoner i strandsonen. I likhet med det som er understreket

flere steder i lovens forarbeider, fremhever Høyesterett at tillatelser til tiltak som den klare hovedregel skal skje på grunnlag av planer, ikke enkeltvis dispensasjoner. Høyesterett viser videre til at det alltid må foretas en konkret vurdering av hvorvidt hensynet bak planen blir vesentlig tilsidesatt. På dette punktet er Høyesteretts vurdering nokså grundig, og det legges stor vekt på de ulemper etablering av adkomstbryggen vil ha for bløtbunnsområdet og ålegressengen. Likevel lar Høyesterett spørsmålet stå åpent, under henvisning til at det andre vilkåret «under enhver omstendighet» ikke er oppfylt.

Høyesterett finner altså at tiltaket ikke medfører klar overvekt av fordeler. Det vises til at det er såkalte areal- og ressursdisponeringshensyn som kan tillegges vekt som fordeler, og at utbyggers egne ønsker og behov kun har begrenset vekt. I motsetning til lagmannsretten, kan ikke Høyesterett se at etablering av adkomstbrygge har spesiell «samfunnsmessig betydning». Og i lys av at tiltaket medfører ulemper for naturhensyn i sjøen, konkluderer Høyesterett med at vilkåret ikke er oppfylt. Ut fra et systemperspektiv er det lett å være enig med Høyesterett her. All den tid det gjelder et lovsatt byggeforbud langs sjø, kan neppe manglende adkomstbrygge for sjøeiendommer være en objektiv mangel ved eiendommene. Hvis dette var tilfelle, burde adkomstbrygger vært unntatt fra byggeforbudet, slik tilfellet var etter 1985-loven. At dette unntaket ikke ble videreført i dagens lov, var nettopp begrunnet med lovgivers ønske om å stanse ytterligere nedbygging av strandsonen. Det har neppe vært lovgivers intensjon at alle sjøeiendommer som mangler adkomstbrygge kan få dette ved å søke om dispensasjon.

Høyesteretts resonnering og konklusjon bringer for øvrig ikke noe nytt når det gjelder tolkning og forståelsen av dispensasjonsbestemmelsen. Dommen slår snarere fast det som fremgår av lovens forarbeider. I lys av noe sprikende underrettspraksis de senere år, er det likevel fint at Høyesterett er tydelige på at dispensasjonsbestemmelsen skal praktiseres strengt.

Hva nå?

Selv om dommen kun slår fast det som har vært gjeldende rett siden vedtakelsen av plan- og bygningsloven i 2008, lander avgjørelsen i et forvaltningslandskap hvor loven praktiseres nokså annerledes enn slik Høyesterett legger til grunn. Vår erfaring er at mange kommuner innvilger dispensasjon uten at det foretas en korrekt vurdering av vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd. Årsaken er sammensatt, men skyldes nok i stor grad at kommunene synes det er problematisk å si nei til tiltak som tilsynelatende, og isolert sett, ikke har særlige negative virkninger. Dette gjelder spesielt i de tilfeller søknaden legges frem for politisk behandling. I de tilfeller administrasjonen har kommet til at lovens vilkår for dispensasjon ikke er oppfylt, vil nok dette vekke ombudsrollen hos mange politikere. De synes vel et avslag er for strengt, og innvilger derfor søknaden i strid med administrasjonens konklusjon. Problemet er bare at det er loven som er streng. Som Høyesterett slår fast, gir ikke loven rom for å legge vekt på utbyggers ønsker og behov eller til å utøve fritt skjønn med hensyn til hva som er en fornuftig eller rimelig løsning i den enkelte sak. Utfordringen for de folkevalgte er at de ikke slipper unna kravet om at vedtaket må begrunnes. Selv om de ønsker å gi dispensasjon, må de gi en begrunnelse som viser hvordan de har kommet frem til at begge de rettslige vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt. Dette krever ofte grundige vurderinger, hvor man har tilgang på rettskilder som forarbeider, rettspraksis, uttalelser fra Sivilombudet og juridisk litteratur.

Politiske møter er en lite egnet arena for å foreta grundige rettslige vurderinger. Det er derfor kommuneloven § 13-1 tredje ledd uttrykkelig legger ansvaret for rettslige vurderinger til

kommunedirektøren. Likevel har de fleste kommuner organisert seg slik at det er de folkevalgte som skal ta endelig stilling til om lovens vilkår er oppfylt eller ikke. Dette skjer enten på grunnlag av en innstilling fra administrasjonen, eller ved at et politisk utvalg opptrer som klageorgan. Høyesterettsdommen tilsier at kommunene bør tenkte nytt omkring hvordan kommunene organiserer behandling av dispensasjonssaker. Etter vår vurdering er det grunn til å reise spørsmål ved hvorfor rettslige spørsmål i det hele tatt skal legges frem for politisk behandling, all den tid det ikke er rom for å utøve politikk. Og dersom administrasjonen skulle tolke eller praktisere loven feil, er det vel bedre at den rettslige kontrollen foretas av statsforvalters juridiske avdeling?

Det sitter nok langt inne for mange politikere å gi fra seg muligheten til å behandle dispensasjonssøknader. Flere vi snakker med forteller at de ønsker å være til hjelp for sine innbyggere ved å innvilge dispensasjoner som ikke påfører naboer eller naturen noen ulemper. Men er de egentlig til nytte her, eller gjør de innbyggerne en bjørnetjeneste? En dispensasjon endrer nemlig ikke plangrunnlaget på eiendommen. Det er kun et unntak som gjelder det konkrete tiltaket det gis tillatelse til. Gjøres det nye endringer på eiendommen, vil dette kreve nye dispensasjoner. Videre vil det neppe være fordelaktig for innbyggere at kommunen gir dispensasjon i strid med loven. Enkelte vil jo bli møtt med klage fra naboer eller offentlige myndigheter. Slike klagesaker kan ofte ta svært lang tid, og være både kostbart og frustrerende for den som må vente på endelig avklaring. Er det ikke her de folkevalgte som skaper det byråkratiet som de selv kjemper så hardt imot?

Det viktigste kommunene kan ta med seg fra dommen i Høyesterett, er at kommunene bør flytte fokuset fra dispensasjoner og over i plansporet. Da beveger man seg nemlig over fra et landskap hvor loven setter grenser, til en arena hvor det er utstrakt rom for politikk. Hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes er nemlig et spørsmål som lovgiver har overlatt til kommunenes lokalpolitiske skjønn. Sagt med andre ord; verken innbyggere, utbyggere, miljøorganisasjoner eller staten kan bringe en sak inn for domstolene med påstand om at kommunene har prioritert feil i deres planvedtak. Jussens rolle her er begrenset til saksbehandlingen – det vil si om vedtaket er truffet på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag.

Både vedtakelse av nye planer og endring/opphevelse av vedtatte planer, er et spørsmål som hører inn under det kommunale selvstyret. Dette gjelder til og med i strandsonen, hvor kommunene har hjemmel til å vedta byggegrense mot sjø i arealplanene og med dette selv bestemme hvor lovens byggeforbud skal gjelde. Spørsmålet er derfor hvorfor ikke kommunene sørger for å bruke de mulighetene som ligger i plansystemet, og med dette sørge for at deres innbyggere kan etablere tiltak som politisk sett anses ønskelig, uten at innbyggerne måtte gå den tunge veien om å søke dispensasjon? Også her er nok svaret sammensatt, men det handler i all hovedsak om at kommunene i stor grad over overlatt planoppgavene til det private markedet. I dag fremmes de fleste forslag om reguleringsplaner av private aktører. Det betyr at det er de store utbyggingsaktørene som i all hovedsak bærer kostnadene knyttet til utarbeidelse av planer. Når utbyggingen er ferdig, er også utbygger ute av bildet – og det er kommunene som tar over forvaltningen av planene. Etter hvert vil slike reguleringsplaner bli utdaterte, og nye ønsker og behov i området samsvarer ikke med de krav reguleringsplanen setter. Nå er det ikke lenger en utbygger som kan ta ansvar for å omregulere området. Kostnaden må i stedet kommunen ta. I mangel på ressurser og kapasitet i kommunene, griper man i stedet til dispensasjon som løsning for hver enkelt eiendom innenfor planområdet. Det samme gjelder også i uregulerte områder. Her vil som regel eiendommene være avsatt til LNFR-formål i kommuneplanens arealdel. For både kommunene og den enkelte grunneier, kan det fremstå som langt lettere å få dispensasjon til

utbygging her, enn at eiendommen må avsettes til LNFR-spredd ved neste rullering av kommuneplanens arealdel.

Skal kommunene komme seg ut av dispensasjonsflokken, må de endre måten de tenker omkring roller og ansvar i arealplanleggingen. For det første bør behandling av dispensasjonssaker delegeres til administrasjonen. Skal de folkevalgte bli involvert i slike saker, bør dette begrenses til spørsmålet om dispensasjonssøknaden likevel skal avslås, selv om de rettslige vilkårene er oppfylt, jf. pbl. § 19-2 første ledd. Klager på dispensasjoner bør ikke gå omveien til politisk behandling, men rett til statsforvalter.

For det andre bør kommunene sørge for at de folkevalgte i større grad blir involvert i planprosessene. Det er en rekke politiske valg som må tas tidlig i planprosessene, og i dag tas slike retningsvalg trolig i stor grad av utbyggere og kommunens administrasjon. De folkevalgte blir ofte først involvert når planforslaget er ferdig, og da er det langt mindre rom for å sette et politisk avtrykk i planen.

For det tredje bør kommunene prioritere planvask. I denne sammenheng vil dette si å oppdatere eldre reguleringsplaner slik at innbyggerne kan gjennomføre ukontroversielle tiltak på egen eiendom uten at dispensasjon er påkrevd.

Disse grepene er ikke gjort over natten, og det vil ta tid for kommunene å snu fokuset fra dispensasjon til planlegging. Gevinsten som venter er imidlertid så stor, at kommunene bør sette i gang snarest. På sikt vil nemlig kommunene oppleve langt færre søknader om dispensasjon, at utbygging i kommunen skjer både i tråd med lovens rammer og gjeldende lokalpolitikk og at statsforvalter i langt mindre utstrekning fremmer klager eller innsigelser. Dette må vel være et kinderegge våre folkevalgte som ønsker det beste for sine innbyggere?