NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 24. november 2026 av Høyesterett i avdeling med

dommer Ingvald Falch
dommer Thom Arne Hellerslia
dommer Christian Lund
dommer Thomas Horn
dommer Lars Marius Heggberget

HR-2026-2523-A, (sak nr. 26-025388SIV-HRET)
Anke over Agder lagmannsretts dom 9. desember 2025

Færder kommune	
Staten v/Klima- og miljødepartementet (partshjelper)	(Regjeringsadvokaten v/advokat Andreas Hjetland)
mot	
A	(advokat Anne Synnøve Monsen Tellefsen – til prøve)

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

(1) Dommer **Hellerslia:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

(2) Saken gjelder gyldigheten av et vedtak som pålegger fjerning av en platting og en levegg i strandsonen. Spørsmålet er om tiltaket ble etablert i «tettbygd strøk» etter strand- og fjellplanleggingsloven 1971 §§ 2 og 3.

(3) A er eier av gnr. 000 bnr. 00 – ---veien 00 – i Færder kommune. Eiendommen ligger på Krukeholmen på øya Hvasser, like ved Krukehavn. Familien har disponert hytteeiendommen siden 1913, fra 1944 som eiere.

(4) I 1982 eller våren 1983 ble det i sjøkanten av eiendommen oppført en platting i betong på en sprengsteinfylling, samt en levegg i treverk. Plattingen er på ca. 44 m² og ligger ca. 1 meter over havflaten. Leveggen, som er bygd i vinkel, er 10,4 meter lang og 2,1 meter høy. I tillegg kommer en litt lavere del, som er 0,8 meter høy og 0,9 meter bred. Før oppføringen var det en mindre trebrygge og treplatting på stedet.

(5) Plasseringen av hytta (stor sirkel) og tiltaket (liten sirkel) på Krukeholmen slik området så ut rundt oppføringstidspunktet, går fram av luftfoto tatt i 1984 fra nordøstlig retning:



(6) I 2021 igangsatte Færder kommune et prosjekt for å kartlegge og fjerne ulovlige stengsler i strandsonen. I den forbindelse ble lovligheten av oppføringen av plattingen og leveggen vurdert. Kommunen mente at tiltaket var oppført i strid med byggeforbudet i strandsonen i strand- og fjellplanleggingsloven 1971 §§ 2 og 3. På denne bakgrunn traff kommunen 5. oktober 2023 vedtak med hjemmel i plan- og bygningsloven § 32-3 som påla A å fjerne plattingen og leveggen innen fastsatte frister. Det ble også fastsatt tvangsmulkt på 500 kroner per dag fra utløpet av fristene til pålegget ble etterkommet, jf. § 32-5.

(7) A påklaget vedtaket. Kommunen hadde i vedtaket bestemt at klagemuligheten må uttømmes før søksmål kan reises, jf. forvaltningsloven § 27 b. Men da klagen ikke var blitt avgjort innen 6 måneder, reiste A søksmål mot kommunen med påstand om at vedtaket er

ugyldig. Statsforvalteren har stilt klagebehandlingen i bero i påvente av behandlingen i domstolene.

(8) Vestfold tingrett avsa 19. februar 2025 dom der vedtaket ble kjent ugyldig og A tilkjent sakskostnader. Tingretten fant at tiltaket var oppført i tettbygd strøk og derfor falt utenfor byggeforbudet i strand- og fjellplanleggingsloven 1971 §§ 2 og 3. Tingretten kom videre til at tiltaket heller ikke var meldepliktig etter bygningsloven 1965 § 84. Oppføringen var derfor ikke lovstridig.

(9) Kommunen anket. Agder lagmannsrett avsa 9. desember 2025 dom med slik domsslutning:

> «1. Anken forkastes.
>
> 2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Færder kommune 465 000 kroner til A innen 2 uker fra forkynnelsen av dommen.»

(10) Begrunnelsen er i hovedsak den samme som tingrettens.

(11) Færder kommune har anket dommen til Høyesterett. Anken gjelder lagmannsrettens forståelse av både byggeforbudet i strandsonen og meldeplikten etter bygningsloven, og både rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen.

(12) Staten ved Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet meldte seg som partshjelper. I ettertid er partshjelpen begrenset til staten ved Klima- og miljødepartementet. Partshjelpen ble tillatt av Høyesteretts ankeutvalg i kjennelse 17. mars 2026.

(13) Samme dag traff ankeutvalget også følgende beslutning:

> «Anken fremmes til behandling i Høyesterett for bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen knyttet til strand- og fjellplanleggingsloven 1971 §§ 2 og 3. For øvrig tillates ikke anken fremmet.»

(14) Videre traff ankeutvalget 21. august 2026 slik beslutning om begrensning av forhandlingene i medhold av tvisteloven § 30-14 tredje ledd:

> «Forhandlingene for Høyesterett begrenses slik at det foreløpig bare forhandles om bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen knyttet til 'tettbygd strøk' i strand- og fjellplanleggingsloven 1971 §§ 2 og 3.»

Partenes syn på saken

(15) Ankende part, *Færder kommune*, og partshjelper, *staten ved Klima- og miljødepartementet*, har i korte trekk argumentert slik:

(16) Begrepet tettbygd strøk må forstås strengt, siden unntaket innebar at loven ble satt til side. Ordlyden, formålet og forarbeidene gir anvisning på at unntaket bare kom til anvendelse i områder hvor det ikke lenger var behov for strandsonevernet, enten som følge av at det allerede var foretatt avveininger gjennom detaljplanlegging eller som følge av nedbygging av strandsonen. Det må være tale om et bystrøk eller bymessig strøk, altså konsentrert

bebyggelse med nødvendige fellesfunksjoner og samfunnstjenester. Lagmannsrettens tolkning, som legger avgjørende vekt på lokal forvaltningspraksis, er uriktig.

(17) Plattingen og leveggen lå ikke i tettbygd strøk. På oppføringstidspunktet var området preget av naturverdier og spredt fritidsbebyggelse. Det var ingen fellesfunksjoner som særpreger et tettbygd strøk – området var ikke bymessig. Store deler av strandsonen var fortsatt ikke nedbygget og hadde en klar verneverdi. Dersom unntaket for tettbygd strøk hadde kommet til anvendelse, ville ikke formålet med loven blitt oppfylt.

(18) Færder kommune har lagt ned slik påstand:

> «1. Agder lagmannsretts dom av 9. desember 2025 oppheves.
>
> 2. Færder kommune tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»

(19) Staten ved Klima- og miljødepartementet har som partshjelper lagt ned slik påstand:

> «Staten ved Klima- og miljødepartementet tilkjennes sakskostnader.»

(20) Ankemotparten – *A* – har i korte trekk argumentert slik:

(21) Lagmannsretten har kommet til riktig resultat, basert på riktig rettsanvendelse. Det er ikke grunnlag for statens syn om at unntaket for «tettbygd strøk» skal forstås strengt, som «bymessig» eller lignende. Det avgjørende er karakteren av bebyggelsen i området sett under ett. Også hyttebebyggelse og ubebygde tomter kunne inngå som en del av et tettbygd område, og det kan ikke utelukkes at det fantes gjenværende naturverdier i et tettbygd strøk.

(22) Lokal forvaltningspraksis fra den gang, og særlig vedtak fra fylkesmannen, må tillegges betydelig vekt. Det kan ikke være ulike konklusjoner for eiendommer i samme område. Lokal og regional forvaltningspraksis taler i dette tilfellet klart for at unntaket kom til anvendelse.

(23) I tillegg har det betydning at området var avsatt til byggeområde – fritidsbebyggelse – i generalplanen. Eiendommen grenset mot et havneområde med ulike servicefunksjoner, og inngikk som en del av tettstedet Kruke. Det er ikke avgjørende at det ikke var bygd kommunaltekniske anlegg i hytteområdet – det sentrale er om det var behov for slike.

(24) A har lagt ned slik påstand:

> «1. Anken forkastes.
>
> 2. A tilkjennes sakskostnader.»

Mitt syn på saken

Problemstillingen for Høyesterett

(25) Vedtaket som er gjenstand for prøving, pålegger retting av ulovlig forhold i henhold til plan- og bygningsloven § 32-3. Det følger av HR-2024-2211-A *West Coast Invest* avsnitt 29 at også tiltak som ble ulovlig oppført før gjeldende lov, kan forfølges. Vurderingen av tiltakets lovlighet må imidlertid da skje basert på det lovverket som gjaldt den gang, tolket ut fra de rettskildene som da forelå, se samme dom avsnitt 37.

(26) Plattingen og leveggen ble oppført i 1982 eller 1983. For tiltak i strandsonen gjaldt den gang strand- og fjellplanleggingsloven 1971, som i utgangspunktet ga et byggeforbud. Dersom tiltaket ikke ble rammet av byggeforbudet etter §§ 2 og 3 i loven, ville tiltaket likevel kunne være underlagt meldeplikt etter bygningsloven 1965 § 84, avhengig av om tiltaket var å anse som en varig konstruksjon etter den bestemmelsen. Den delen av anken som gjelder dette spørsmålet, er imidlertid ikke fremmet til behandling for Høyesterett.

(27) Strand- og fjellplanleggingsloven 1971 § 2 nr. 1 og nr. 4 lød slik før lovendring i 1984:

> «1. I strandområde ved sjøen kan oppføring av bygning, konstruksjon eller anlegg bare skje i samsvar med godkjent strandplan, jf. bestemmelsene i §§ 7–10. Det samme gjelder fradeling, herunder skylddeling og salg eller bortleie av ubebygd del (parsell eller tomt) av eiendom.
>
> …
>
> 4. Bestemmelsene i nr. 1 og nr. 3 gjelder ikke i tettbygd strøk eller i områder som omfattes av stadfestet reguleringsplan. Fylkesmannen avgjør i tvilstilfelle om et område skal anses som tettbygd strøk.»

(28) Lovens § 3 nr. 1 og nr. 4 lød på samme tidspunkt slik:

> «1. Bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning kan ikke oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann og kan heller ikke endres vesentlig. Hva som er vesentlig endring avgjøres av bygningsrådet.
>
> …
>
> 4. Bestemmelsene i denne paragraf gjelder ikke i tettbygd strøk eller i områder som omfattes av stadfestet reguleringsplan, eller godkjent strandplan eller fjellplan.»

(29) Begge bestemmelsene ga altså et byggeforbud for visse oppregnede former for tiltak, men med unntak for tiltak i «tettbygd strøk». Spørsmålet Høyesterett skal behandle er begrenset til å gjelde om det er riktig at tiltaket ble oppført i «tettbygd strøk», slik lagmannsretten kom til.

Nærmere om unntaket for «tettbygd strøk»

(30) Unntaket for «tettbygd strøk» ble videreført i bestemmelsen om byggeforbud i strandsonen i plan- og bygningsloven 1985 § 17-2, men ikke i någjeldende tilsvarende bestemmelse i plan- og bygningsloven 2008 § 1-8. Lovgiver mente da at loven burde klargjøres og strammes inn, og at unntaket for tettbygd strøk var uheldig, blant annet fordi avgrensningen er vanskelig, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) punkt 5.1.5.

(31) Hva som var kjernen i begrepet tettbygd strøk, er klart nok. Som jeg kommer tilbake til, vil det imidlertid i ytterkanten av begrepet måtte utøves et konkret skjønn. Jeg er enig med partene i at dette er et såkalt rettsanvendelsesskjønn, og ikke et «fritt skjønn». Domstolene kan derfor fullt ut overprøve kommunens standpunkt om at strøket der tiltaket ble oppført, ikke var tettbygd.

(32) Som det går fram av det jeg har sitert fra strand- og fjellplanleggingsloven 1971 § 2 nr. 4, var fylkesmannen gitt en særlig kompetanse til «i tvilstilfelle» å avgjøre om et område «skal anses som tettbygd strøk». Denne type kompetansebestemmelser er i enkelte sammenhenger tolket som å begrense domstolenes prøvingsadgang, forutsatt at kompetansen er benyttet innenfor lovens rammer, se for eksempel HR-2026-2225-A *Breidablikk* avsnitt 94 og 100. Fylkesmannen har ikke uttalt seg etter § 2 nr. 4 om den eiendommen vår sak gjelder, og jeg går derfor ikke nærmere inn på problemstillingen. Det foreligger imidlertid en uttalelse for en eiendom i nærheten, som jeg kommer tilbake til betydningen av.

(33) Ved avgrensningen av hvilke områder som utgjorde «tettbygd strøk», oppstår to hovedspørsmål: For det første hvor tett bebyggelsen måtte være for å anses som «tettbygd» og basert på hvilke kriterier; for det andre hvordan et slikt strøk skulle avgrenses mot strøk som ikke var tettbygd, i et område der bebyggelsen hadde varierende tetthet.

Hvilke områder utgjorde «tettbygd strøk»?

(34) Jeg tar utgangspunkt i *ordlyden*. Begrepet *tettbygd* står i motsetning til spredtbygde og ubebygde områder, og innebærer krav både til antall bygninger eller andre konstruksjoner og avstanden mellom dem. En bymessig bebyggelse vil være tettbygd. Etter min oppfatning er det naturlig å forstå begrepet slik at også bebyggelse i tettsteder som ikke er av typisk bymessig karakter, kan være tettbygd. Det er ut over dette ikke mulig ut fra ordlyden å presisere innholdet, for eksempel til antall bygninger på et gitt areal.

(35) Begrepet *strøk* brukes i loven synonymt med «område». Et strøk vil normalt bestå av flere eiendommer, som altså må kunne karakteriseres ved at det er tettbygd. I strøk-begrepet ligger at det også kan være ubebygde eller lite bebygde eiendommer innenfor et tettbygd område, så lenge området sett under ett kan karakteriseres som tettbygd. Tilsvarende vil enkelttilfeller av tett bebyggelse ikke nødvendigvis være til hinder for at et område karakteriseres som spredtbygd. Avgrensningen vil altså måtte skje basert på hvilke eiendommer som naturlig hører til et område som karakteriseres ved at det er tettbygd.

(36) Det var strandsonen slik denne var definert i §§ 2 og 3 som var gjenstand for lovregulering, og det er derfor områdene innenfor strandsonen som også må være gjenstand for vurderingen av om det forelå tettbygd strøk. Karakteren av bebyggelsen inntil strandsonen vil derved slik jeg ser det, bare kunne være et moment.

(37) Ifølge *forarbeidene* skal begrepet forstås på samme måte som i bygningsloven 1965. Slik begrepet der ble benyttet, sto det sentralt om bebyggelsen var så konsentrert at det var nødvendig med felles infrastruktur. Jeg viser til merknadene til § 2 i Ot.prp. nr. 45 (1970–1971) på side 34:

> «'Tettbygd strøk' skal oppfattes på samme måten som etter bygningsloven. I proposisjon i samband med endring i bygningsloven i 1963 er om dette uttalt:
>
> > 'Vår lovgivning har ikke noen definisjon av uttrykket tettbebyggelse og avgrensningen av begrepet må i noen utstrekning bero på skjønn. Med tettbebyggelse siktes i denne bestemmelse til konsentrert bebyggelse av et slikt omfang at det nødvendiggjør særskilte anlegg og innretninger for å tilfredsstille felles behov på stedet som f. eks. vei- og gatenett, vannforsynings- og kloakkanlegg, parkbelter, lekeplasser o. l.'»

(38) Sitatet er hentet fra Ot.prp. nr. 33 (1962–1963), og må ses i sammenheng med drøftelsen i innstillingen fra Tomtekomiteen. Det framgår der at det er sett hen til utkastet til ny bygningslov, som bruker uttrykket «tettbygg» som synonym for «sammenhengende konsentrert bebyggelse», jf. Innstilling fra Tomtekomiteen 1962 punkt V.B.1.d. Det er samme sted vist til skillet i svensk bygningslovgivning mellom tettbebyggelse og spredt bebyggelse, der tettbebyggelse forstås som slik samlet bebyggelse som nødvendiggjør særskilte anordninger for å tilgodese felles behov. Komiteen la ut fra dette til grunn at sammenhengende villabebyggelse måtte anses som tettbebyggelse, mens hvis det derimot bare lå enkelte hus eller smågrupper av enkelthus spredt over et større område, kunne arealet ikke anses som tettbygd. Bygningsloven 1965 endte ikke opp med begrepet tettbygg, men med «tettbygd strøk». I Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) er «tettbygd strøk» omtalt med samme formuleringer som i proposisjonen til endringen i 1963, jf. merknadene til § 23.

(39) Selv om begrepet skulle forstås på samme måte som etter bygningsloven, ble begrepet der benyttet i andre sammenhenger og med andre formål. Begrepet ble brukt i § 2 (område som grenser til tettbygd strøk i nabokommune), § 23 (plikten til å utarbeide reguleringsplan), § 62 (krav om oppmåling og kartlegging av grunnen før salg mv.), § 63 (delingsplan), § 103 (krav om gjerde mot veg), § 104 (krav om at ubebygd areal skal holdes i ryddig og ordentlig stand) og § 107 (adgangen til å sette opp skilt mv.). Det vil i utgangspunktet være naturlig å forstå begrepet på samme måte i samme lov – og i andre lover som bevisst benytter samme begrep. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det utenfor de klare tilfellene kunne være noe ulik terskel for hva som måtte anses som tettbygd, avhengig av formålet med den aktuelle lovreguleringen.

(40) Jeg vil derfor se nærmere på *formålet* med strand- og fjellplanleggingsloven 1971. Formålsbestemmelsen i § 1 lyder:

> «Formålet med denne lov er å fremme en samordnet grunnutnytting i strandområdene og fjellområdene med sikte på best mulig å bevare naturverdiene og mulighetene for allmenn ferdsel og sikre at utbygging for rekreasjon og turisme skjer ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering til beste for brukerne og grunneierne.»

(41) Utarbeidelse av strandplan – en form for detaljplan – skulle fremme slik samordnet grunnutnytting som bestemmelsen viser til, se §§ 2 og 7 til 10. Siktemålet var å bevare naturverdiene og ferdselsmulighetene i strandsonen og å sikre at utbygging for rekreasjon og turisme skulle skje ut fra en helhetsvurdering der også hensynet til grunneierne kom inn.

(42) En viktig bakgrunn for loven var «det betydelige press på strandområdene ved sjøen», jf. Innstilling I fra Strandlovutvalget 1970 punkt 1.4 på side 19. Det heter i samme punkt:

> «Et siktepunkt for grunnutnyttingen i disse deler av strandområdene bør være å bevare områdene nærmest strandlinjen fri for bebyggelse, anlegg m. v. som ikke må ligge til stranden. Det er mange grunner til dette. Det må særlig tillegges vekt at selve strandsonen har spesielle verdier som landskapselement, at den gir utgangspunkt for bading, fisking, båtsport og andre rekreasjonsaktiviteter, og at en åpen strandlinje som er tilgjengelig for alle, gir områdene bakenfor høyere verdi som utbyggingsgrunn.»

(43) Det var i første rekke hytter og turistanlegg som representerte det press og skapte de problemer som begrunnet reguleringen – det var der det var aktuelt med slike bygninger at «den videre utbygging bør skje i plansammenheng», jf. Ot.prp. nr. 45 (1970–1971) punkt 2.1.3 på side 19. Dispensasjonsadgangen etter § 6 var blant annet tenkt brukt i områder som allerede var tatt i bruk til hytter, jf. kommentaren til endringen i § 6 i Ot.prp. nr. 72 (1975–1976) på side 6–7. Jeg ser det derfor slik at det i utgangspunktet skal mer til for at et område med hytter og turistanlegg kunne anses som tettbygd strøk, enn et område med annen form for næringsvirksomhet eller boliger.

(44) *Begrunnelsen for unntaket* for «tettbygd strøk» var sammensatt. Også den midlertidige strandplanloven 1965 hadde et slikt unntak. Bakgrunnen for unntaket er omtalt slik i Ot.prp. nr. 40 (1964–1965) punkt III på side 9:

> «Disse strøk vil ikke alltid omfattes av stadfestede reguleringsplaner, men det vil være bygget så vidt meget der at hensikten med å innføre loven ikke lar seg realisere. En måtte i slike områder likevel i stor utstrekning gi dispensasjoner.»

(45) Under behandlingen i Stortinget uttalte flertallet i kommunalkomiteen at også tettbygde strøk der det ikke var vedtatt reguleringsplan burde unntas fra den midlertidige strandplanloven, «da friluftsinteressene her vil ha liten eller ingen betydning», jf. Innst. O. XXVI (1964–1965) side 4.

(46) I Innstilling I fra Strandlovutvalget 1970 punkt 3.1 på side 36 er unntaket begrunnet med at hensynene bak loven «gjør seg ikke så sterkt gjeldende i områder som allerede er sterkt utbygget». Det er samme sted vist til plikten etter bygningsloven 1965 § 23 til å utarbeide reguleringsplaner, som etter bestemmelsens andre ledd sto særlig sterkt i områder som var tettbygd eller tenkt benyttet til tettbebyggelse. Videre er det vist til at selv om det kan være viktig at også tomter i tettbebyggelse holdes fri for bebyggelse, forutsettes dette ordnet ved andre virkemidler, jf. punkt 3.2. Et slikt virkemiddel var meldeplikten for enkelte konstruksjoner og anlegg etter bygningsloven 1965 § 84. Et annet var kommunens adgang etter § 82 til å gi vedtekt om byggeforbud for fritidsboliger.

(47) Departementet sa seg enig i at tettbygde strøk ble holdt utenfor, da de hensyn som ellers gjør seg gjeldende for strandområdene, «ikke i samme grad gjelder» her, jf. Ot.prp. nr. 45 (1970–1971) punkt 2.1.3 på side 19.

(48) En formålsrettet tolkning vil etter dette bety at loven fikk anvendelse der det fortsatt var et samordningsbehov i strandsonen. Et slikt samordningsbehov ville særlig foreligge i områder med gjenstående vesentlige naturverdier.

(49) Ut over forarbeidene og lovens formål er det få relevante kilder.

(50) Det foreligger ikke *rettspraksis* som avklarer innholdet i begrepet. Jeg nevner imidlertid at i plenumsdommen Rt-1970-67 *strandlov* er formålet med byggeforbudet satt i direkte sammenheng med unntaket for tettbygd strøk, som er omtalt som «områder som allerede har fått en etablert karakter», jf. side 74.

(51) Når det gjelder *forvaltningspraksis*, kan jeg ikke se at det som er framlagt, oppfyller kriteriene for at denne kan tillegges vekt ved tolkningen av «tettbygd strøk». Jeg viser til HR-2024-2211-A *West Coast Invest* avsnitt 66. Fylkesmannens særskilte kompetanse til å fastsette i tvilstilfeller hva som er tettbygd strøk, jf. strand- og fjellplanleggingsloven 1971 § 2 nr. 4, innebærer at en eventuell fast praksis fra fylkesmennene ville hatt særlig vekt. Det er framlagt enkelte slike uttalelser, men disse gir ikke grunnlag for å fastslå om det forelå noen konsekvent praksis.

(52) Som et *reelt hensyn*, ut over hva jeg allerede har gjennomgått, nevner jeg at urimelige følger i enkelttilfeller av at et område var omfattet av byggeforbudet kunne unngås gjennom bruk av unntaksbestemmelsene i §§ 4, 5 og 6. Dispensasjonshjemmelen i § 6 var for eksempel anvendelig i områder «som fra før er tett utbygde», jf. kommentaren til § 6 i Ot.prp. nr. 45 (1970–1971) på side 38. Den samme elastisiteten var ikke mulig å oppnå i strandområder innenfor tettbygd strøk som burde vernes mot utbygging, dersom tiltaket ikke var omfattet av meldeplikten i bygningsloven 1965 § 84.

(53) Begrepet tettbygd strøk i strand- og fjellplanleggingsloven 1971 §§ 2 og 3 kan etter dette *sammenfattes* slik:

(54) Avgrensningen må særlig skje ut fra bygningenes antall, tetthet og art. «Tettbygd strøk» må forstås som et område hvor et ikke ubetydelig antall bygninger sto med en slik tetthet at det nødvendiggjorde en felles infrastruktur. Det er et moment om bebyggelsen besto av boliger eller hytter.

(55) I grensetilfeller må det utøves et skjønn, der det må legges vekt på om det gjorde seg gjeldende et slikt samordningsbehov som loven var ment å løse. Det vil da ha betydning om det forelå vesentlige gjenstående strandverdier. Hensynet til en realisering av lovens formål tilsier at begrepet i grensetilfeller ikke tolkes for vidt.

(56) Dersom spørsmålet er om den aktuelle eiendommen lå innenfor eller utenfor et strøk som må anses som tettbygd, vil de samme momentene gjøre seg gjeldende. Det avgjørende er hva som var karakteristisk for bebyggelsen i strandsonen i det området der det aktuelle tiltaket skulle oppføres, og som den aktuelle eiendommen naturlig var en del av.

Konkret vurdering

Betydningen av lokal praksis

(57) Partene er uenige om betydningen av lokal praksis. I lagmannsrettens begrunnelse for at tiltaket ble oppført i tettbygd strøk, er det lagt vesentlig vekt på denne praksisen. Som jeg allerede har vært inne på, foreligger det ikke forvaltningspraksis som kan ha betydning for *tolkningen* av begrepet «tettbygd strøk». Lokal praksis kan etter min mening likevel ha en viss betydning ved *den konkrete rettsanvendelsen*.

(58) For det første kan lokal praksis fra oppføringstidspunktet ha bevismessig betydning for hvordan det aktuelle området den gang ble oppfattet. For det andre vil det i tvilstilfeller som nevnt være tale om å utøve et skjønn. Dersom det forelå en fast lokal praksis basert på riktig lovforståelse, vil en strengere vurdering flere år senere kunne komme i konflikt med likhetsprinsippet i forvaltningsretten, jf. HR-2019-273-A avsnitt 68. Hvis vedtaket er basert på riktig lovforståelse, er det imidlertid bare i spesielle tilfeller det kan konstateres brudd på likhetsprinsippet, jf. avsnitt 69. Jeg ser likevel ikke bort ifra at et slikt unntakstilfelle kan foreligge dersom det på tidspunktet for det aktuelle tiltaket, forelå en fast lokal praksis av et visst omfang i det samme konkrete strøket.

(59) Ved vurderingen av betydningen av en eventuell fast lokal praksis, må en imidlertid også ha for øye at det nettopp var kommunene som var utsatt for det utbyggingspresset som loven skulle regulere. Lokal praksis som ikke er basert på riktig rettsanvendelse, kan klart nok ikke ha vekt. Dersom lokal praksis har gått ut over lovens rammer, vil denne bare kunne få betydning ved vurderingen av om tiltaket skal kreves rettet mange år senere, jf. plan- og bygningsloven § 32-3.

(60) Partene har lagt fram en del lokal praksis. Denne viser at det i nærområdene til tiltaket ofte ble lagt til grunn at lovens byggeforbud ikke gjaldt fordi strøket var tettbygd. Konklusjonene er imidlertid ikke nærmere begrunnet, og i flere saker er forholdet til loven overhodet ikke kommentert. Praksis er heller ikke konsekvent, og varierer iblant også for samme eiendom. Sakene gjelder dessuten ikke tiltak som berører stranden på østsiden av Krukeholmen.

(61) For eiendommen i saken her ble det i 1982 gitt tillatelse til makeskifte uten at forholdet til loven er kommentert. Avslag fra 1990 på søknad om riving av daværende hytte og oppføring av ny ble imidlertid truffet med hjemmel i tilsvarende byggeforbud i plan- og bygningsloven 1985 § 17-2. Jeg nevner også at de kommunale vedtektene av 1977 til bygningsloven, i bestemmelsene til bygningsloven § 62 om oppmåling, fastsetter at kravene *foruten* tettbygde strøk skal gjelde for blant annet eiendommen i saken her. Når det gjelder fellesbrygga like på baksiden av leveggen (til høyre for leveggen på bildet foran), er det ikke funnet dokumenter om søknadsbehandling av denne.

(62) Fylkesmannen hadde som nevnt kompetanse til i tvilstilfeller å fastsette hva som skulle anses som tettbygd strøk. I 1976 ble det for Fynveien 29 søkt om dispensasjon for tilbygg til anneks og riving av uthus. Fylkesmannen sa seg i brev 18. februar 1976 enig med kommunen i at søknaden gjaldt et tettbygd strøk. Det er imidlertid uklart for meg om standpunktet innebar utøvelse av kompetanse etter lovens § 2 nr. 4. Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse, heller ikke fra kommunens side, til tross for at strand- og fjellplanleggingsloven ble anvendt for et annet tiltak på eiendommen fire år tidligere. Det er også uklart for meg om denne eiendommen, som ligger lenger unna stranden, kan anses å tilhøre samme strøk som eiendommen i saken her. Jeg finner derfor ikke å kunne legge avgjørende vekt på uttalelsen.

(63) Ankemotparten har vist til at i generalplanen var hytteområdet på Krukeholmen, inkludert eiendommen i saken her, avsatt til byggeområde fritidsbebyggelse. Jeg kan ikke se at det har noen sentral betydning for om området er tettbygd.

Strøket der tiltaket ble oppført

(64) Utenom selve havneområdet var Krukeholmen preget av spredt hyttebebyggelse med totalt 7 hytter. Sør for hytteområdet lå Fynsletta, som var avsatt til friluftsområde. Den østvendte stranden på Krukeholmen var i det alt vesentlige ubebygd, kun med enkelte atkomstbrygger. Hyttene var ikke koblet til offentlig vann- og avløpsnett, og veinettet var privat og fragmentert. Leveggen skjermet mot en fellesbrygge. Fra og med fellesbrygga og videre langs strandlinjen rundt Krukeholmen var det et havneområde – Krukehavn – bestående av flere større fellesbrygger, parkeringsområder, sjøboder og noe fellesfunksjoner, slik som bensinpumpe. Leveggen hindrer i dag passasje langs stranden over betongplattingen. Før betongplattingen ble anlagt var imidlertid ferdselsmulighetene på dette stedet dårlige fordi berget gikk nokså bratt ned mot sjøen.

(65) Mye taler etter min mening for at Krukehavn måtte anses som tettbygd strøk. Samtidig var det slik at hytteområdet på Krukeholmen hadde åpenbare gjenværende naturverdier, særlig knyttet til selve stranden. Området utgjorde etter min oppfatning en naturlig forlengelse av friområdet Fynsletta. Hyttene var ikke så mange og sto ikke så tett at området kan karakteriseres som tettbygd. Jeg ser det derfor slik at denne delen av Krukeholmen ikke kunne anses som tettbygd strøk.

(66) Spørsmålet blir derfor hvilket av disse to områdene stedet for tiltaket naturlig var en del av. Ankemotpartens eiendom var den fritidseiendommen på Krukeholmen som lå ytterst på odden, med grense mot havneområdet. Leveggen er satt opp i grensa mot den nærmeste fellesbrygga, mens betongplattingen er anlagt i strandkanten, der det tidligere sto en enkel og vesentlig mindre treplatting, samt en liten trebrygge. Resten av eiendommens strandlinje er rundt 10 meter lang og ubebygd. Etter min mening er det mest naturlig å se stedet der tiltaket er oppført som en del av området med hyttebebyggelse, og ikke som en del av havneområdet. Jeg kan ikke se at den lokale praksisen er noe avgjørende argument imot.

(67) Jeg er etter dette kommet til at tiltaket ble oppført utenfor «tettbygd strøk».

Konklusjon og sakskostnader

(68) Jeg har kommet til en annen konklusjon enn lagmannsretten på spørsmålet om tiltaket ble oppført i «tettbygd strøk». Lagmannsrettens dom må derfor oppheves.

(69) Kommunen og staten ved Klima- og miljødepartementet som partshjelper har i utgangspunktet krav på å få dekket sine sakskostnader, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd. Saken er imidlertid fremmet til behandling i Høyesterett for å oppnå rettsavklaring, i en sak der A vant fram i tingretten og lagmannsretten, og der tvistegjenstandens verdi ikke kan forsvare de samlede kostnadene. Jeg er derfor kommet til at tungtveiende grunner tilsier at sakskostnader ikke tilkjennes for Høyesterett, jf. § 20-2 tredje ledd.

(70) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Lagmannsrettens dom oppheves.

2. Sakskostnader for Høyesterett tilkjennes ikke.

(71) Dommer **Lund:**

Dissens

(72) Jeg har kommet til et annet resultat enn førstvoterende. Jeg kan i det vesentlige slutte meg til hans generelle redegjørelse for lovforståelsen om hva som utgjorde «tettbygd strøk» etter strand- og fjellplanleggingsloven 1971 §§ 2 og 3, og også det han sier om betydningen av lokal praksis. Ved den konkrete vurderingen mener jeg imidlertid at den aktuelle eiendommen i saken her – ---veien 00 i Kruke – lå i «tettbygd strøk» etter disse bestemmelsene.

(73) Ved den konkrete vurderingen nevner jeg først at det i forarbeidene er forutsatt at grensen for strandområdet etter strand- og fjellplanleggingsloven 1971 § 2 så langt som mulig bør følge eiendomsgrensene, se Innstilling I fra Strandlovutvalget side 54, jf. Ot.prp. nr. 45 (1970–1971) side 33. På samme måte antar jeg at grensen for hva som anses som tettbygd strøk også så langt som mulig bør følge eiendomsgrensene. I alle fall der det er tale om mindre eiendommer som fremstår som ferdig utnyttet, er det lite naturlig å anse deler av en eiendom som del av tettbygd strøk, mens en annen del ikke er det. En annen sak er at 100-metersbeltet etter § 3 naturlig nok kan gå rett gjennom en eiendom.

(74) Langs veien som går ned til Krukehavn var det i 1982 en bebyggelse av både boliger og fritidshus. I havnen var det etablert en brygge med et par større bygg på vestsiden av havnen. Til nord var det etablert en lang brygge som gikk øst-vest og som fungerte som en lang molo. Rett sør for hovedbryggen lå det en flytebrygge for småbåter. På sørsiden og østsiden av havnen ble det før sommeren 1982 etablert et bryggeanlegg for småbåter. På sørsiden av havnen lå også en parkeringsplass på innsiden av småbåthavnen. På østsiden av havnen ble det samtidig etablert en sjøbod. Rett nord for sjøboden lå det en bensinpumpe for biler og båter. På nordenden av Krukeholmen – kalt Odden – gikk det en brygge nordover ut fra land. I 1982/83 ble det etablert flere flytebrygger i dette området. En av disse var foranledningen til at tiltaket på ---veien 00 ble gjennomført.

(75) Krukehavn var i 1982 med andre ord et tettsted der det var etablert en fullt utbygget havn. Hele strandlinjen var utnyttet og utbygd på alle sider, med fastbrygger, flytebrygger, parkeringsplasser, drivstoffanlegg og annen infrastruktur. Den fremstår som en naturlig og integrert del av tettbebyggelsen. Strandlinjen i dette området var i 1982 fullt unyttet og det var ikke noen naturverdier eller rekreasjonsområder igjen å verne. Jeg finner det ikke tvilsomt at det området jeg her har beskrevet, allerede i 1982 var et tettbygd strøk etter strand- og fjellplanleggingsloven 1971 § 2 nr. 4 og § 3 nr. 4.

(76) Spørsmålet etter dette er om ---veien 00 var en del av eller lå utenfor dette tettbygde strøket. Eiendommen ligger på Krukeholmen, som er et område på omkring 250x70 meter. Den nordlige delen – der ---veien 00 ligger – er en halvøy som er en naturlig innramming av havnen. På sørsiden grenser Krukeholmen mot Fynsletta. Østsiden er strandlinjen. Denne består av noe strand, noe grus/stein og noen brygger, og kunne beferdes til fots. På Krukeholmen lå det i 1982 – og fortsatt i dag – sju fritidseiendommer, der de fleste hadde tomt helt ned til stranden i direkte tilknytning til bebyggelsen. Fritidsboligene var etter det opplyste ikke tilknyttet kommunalt vann- eller avløpssystem. Den siste delen av veien ut til nordenden var privat vei, men veien fremstod som en direkte forlengelse av den offentlige veien. Det er ikke opplyst at den private delen av veien var stengt med bom.

(77) Krukeholmen fremstod i 1982 som ferdig utbygget med sju hytter i direkte tilknytning til tettbebyggelsen. Jeg trenger ikke ta stilling til om hele holmen lå i tettbygd strøk. Det er tilstrekkelig å slå fast at etter mitt syn var i alle fall ---veien 00 en del av det tettbygde strøket. Eiendommen var den nordligste av fritidseiendommene på Krukeholmen. Den var orientert mot Fynveien og havneområdet. Den lå rett overfor veien for småbåthavnen og sjøboden på østsiden av havnen og rett overfor veien for bensinpumpeanlegget. Like nord for eiendommen var det etablert et større bryggeanlegg.

(78) ---veien 00 har en forholdsvis kort strandlinje mot nordøst, helt i nordenden av strandlinjen på Krukeholmen. Det er her tiltaket ble gjennomført. Når eiendommen for øvrig etter mitt syn må anses som en del av tettbebyggelsen, er det for meg fremmed at denne korte strandlinjen skal anses å ligge utenfor det tettbygde strøket. I så fall vil grensen mellom det som ligger innenfor og utenfor tettbygd strøk gå rett gjennom eiendommen. Det er det etter mitt syn ikke grunnlag for, i alle fall ikke her der eiendommen er på ca. 1,2 mål og strandlinjen ligger som en naturlig forlengelse av resten av eiendommen, og bare hadde naturlig tilkomst fra havnen.

(79) Jeg mener etter dette at anken må forkastes og at ankemotparten tilkjennes sakskostnader.

(80) Dommer **Horn:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med annenvoterende, dommer Lund.

(81) Dommer **Heggberget:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Hellerslia.

(82) Dommer **Falch:** Likeså.

(83) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Lagmannsrettens dom oppheves.

2. Sakskostnader for Høyesterett tilkjennes ikke.