



Erlend Molvik
Gravabakken 11
3940 Porsgrunn

Saksbehandler, innvalgstelefon
Åsne Dingsør-Dehlin, 33371039

Vedtak i klagesak - byggesak - Porsgrunn - 67/402 - Gravabakken - rammetillatelse - rive garasje - oppføre to boliger

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark viser til Porsgrunn kommunes oversendelse mottatt her 27.05.2025, kommunens ref. 24/6974-10.

Innledningsvis beklager vi den lange saksbehandlingstiden, noe som skyldes stor saksmengde og en presset ressursituasjon.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak av 14.05.2024.

Statsforvalterens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder klage på innvilget rammetillatelse på gbnr. 67/402, Gravabakken i Porsgrunn kommune.

Eiendommen ble fradelt gbnr. 67/79 ved delingstillatelse av 08.09.2021. I fradelingsvedtaket ble det også gitt tillatelse til utvidet bruk av eksisterende avkjørsel fra Gravabakken til den nye eiendommen jf. veglova § 40. Ved søknad datert 20.03.2024 søkte tiltakshaver Abdulkadir Bat, ved ansvarlig søker Maxbo Tekniske Tjenester AS, om rammetillatelse til riving av eksisterende garasje og oppføring av to boliger i rekke med tilhørende forstøtningsmur og terrengtrapp på den fradelte eiendommen. De omsøkte boligene består av to etasjer og saltak, har et samlet bebygd areal (BYA) på 307,2 m² og en utnyttelsesgrad på 29,95 %.

Kommunen traff den 14.05.2024 følgende vedtak:

«Det gis rammetillatelse til riving av eksisterende garasje samt oppføring av to boliger med



tilhørende forstøtningsmur og terrengtrapp etter søknad mottatt den 20.03.2024, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) §§ 20-2 og 21-4.»

Vedtaket ble påklaget av Erlend Molvik, eier av naboeiendom gbnr. 67/114 Gravabakken 11, ved brev av 04.06.2024 (klager).

Kommunen avviste opprinnelig klagen som for sent fremsatt ved vedtak av 12.07.2024, jf. fvl. § 33 annet ledd tredje punktum, jf. § 29 første ledd første punktum og § 31 tredje ledd. Avvisningsvedtaket ble påklaget, opprettholdt av kommunen og oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse. Ved vedtak av 15.11.2024 opphevet Statsforvalteren avvisningsvedtaket og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling.¹

Kommunen ved kommunedirektøren tok deretter klagen til realitetsbehandling.² Klagen ble ikke tatt til følge, og saken ble derfor på nytt oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med innholdet i sakens dokumenter, og finner derfor ikke grunn til å referere ytterligere fra disse.

Statsforvalterens merknader

Statsforvalterens myndighet som klageorgan

Klagesaken behandles etter delegert myndighet fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Ved behandlingen av en klage kan Statsforvalteren prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34 andre ledd. Vi skal vurdere de synspunkter klager kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klager. Statsforvalteren kan opprettholde kommunens vedtak, omgjøre vedtaket, eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen til helt eller delvis ny behandling, jf. fvl. § 34 fjerde ledd.

Klageinstansen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av kommunens frie skjønn, jf. fvl. § 34 andre ledd.

Sakens opplysning

Saken anses tilstrekkelig opplyst etter fvl. § 17, og Statsforvalteren finner derfor å kunne avgjøre den på grunnlag av de opplysningene som foreligger. Statsforvalteren finner det ikke nødvendig å foreta befarung, da de faktiske forhold er forsvarlig belyst med kart, bilder og flyfoto.

Klagefrist og klagerett:

Kommunen har vist til at klagen er fremsatt innenfor lovbestemt frist og at øvrige vilkår for å ta klagen til behandling er oppfylt, jf. fvl. kapittel VI. Statsforvalteren legger dette til grunn.

Klagers anførsler

Kommunedirektøren har i forbindelse med realitetsbehandlingen av klagen oppsummert klagers anførsler i brev av 04.06.2024 slik:

¹ Ref. 2024/11172.

² Det fremgår ikke av sakens dokumenter når dokumentet med kommunedirektørens realitetsvurdering av klagen er datert. Saken ble imidlertid oversendt fra kommunen til Statsforvalteren ved brev datert 27.05.2025.



«Det hevdes blant annet at Gravabakken ikke kan utbygges videre før vegen tilfredsstiller krav i kommunens vegnormal om 5 meter kjørebredde. Hvis vegen ikke oppgraderes, mener klager at kommunens byggetillatelse i området vil medføre helt unødvendige og trafikkfarlige situasjoner.»

For øvrig vises det til klagen i sin helhet.

Plansituasjonen

Eiendommen er uregulert og omfattet av kommuneplanens arealdel 2018-2030, vedtatt av Bystyret 13.06.2019, sist endret 17.03.2022. Eiendommen er i planen avsatt til boligbebyggelse.

Tiltaket omfattes i utgangspunktet av plankrav i kommuneplanen punkt 1.1.3.1, men faller inn under følgende unntak fra plankrav i punkt 1.1.3.2 (Unntak for områder for eksisterende boligbebyggelse):

«I områder vist som nåværende Boligbebyggelse kan tiltak etter pbl § 20-1 bokstav a og m tillates uten reguleringsplan dersom det ikke søkes om mer enn maksimalt 4 boenheter og maksimalt 1500 m² nytt tomteareal. Unntak fra plankrav gjelder søknad om ny bebyggelse med en grense på maksimalt 30 % BYA, eller maksimalt 200 m² BRA.»

Av tilhørende retningslinje følger det at «Siste setning i bestemmelsen innebærer at kun ett av de to nevnte kriteriene må være innfridd for at unntaket fra plankrav skal gjelde».

Rettsvirkningene av kommuneplanens arealdel fremgår av pbl. § 11-6. Etter bestemmelsen må tiltak ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner, jf. pbl. § 11-6 andre ledd.

Statsforvalterens vurderinger av klagen

Innledning

Kommunen har både i opprinnelig klagebehandling av 09.09.2024 og i realitetsvurderingen i etterkant av Statsforvalterens opphevelsesvedtak, vurdert klagers anførsler i lys av pbl. § 27-4 første ledd. I denne forbindelse har kommunen bl.a. vist til at det er kommunal vegmyndighet, ikke kommunal bygningsmyndighet, som har ansvar for vegens standard, dimensjonering og bredde.

Etter Statsforvalterens syn kan klageanførselene knyttet til vegstandard og vegbredde også forstås som anførsler rettet mot opparbeidelsesplikten regulert i pbl. § 18-1.

Rettslig utgangspunkt

Etter pbl. § 18-1 første ledd bokstav a skal offentlig vei opparbeides før det gjennomføres byggetiltak i regulert strøk. Lovbestemmelsen gir rammer for hva som kan kreves opparbeidet, og har i første ledd bokstav a slik ordlyd:

- «I regulert strøk kan grunn bare bebygges eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom opprettes eller endres, dersom følgende er oppfylt:
- a. Offentlig veg skal være opparbeidet og godkjent så langt den er vist i planen, fram til og langs den side av tomta hvor den har sin atkomst. Med veg forstås kjørebane med fortau og sнопlasser, busslomme, gangveg, sykkelsti, turveg, gatetun og offentlig plass. Det kan kreves at vegen legges ut i en bredde av inntil 10 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring, og opparbeides til en effektiv vegbredde av inntil 6 meter. For eiendom der bebyggelse etter planen helt eller delvis skal tjene annet enn boligformål, og for eiendom hvor planen tillater boligblokker på 4 etasjer eller mer, skal plikten gjelde en vegbredde av inntil 20 meter med



nødvendige tillegg for fylling og skjæring. Det kan ikke kreves opparbeidelse av veg hvor private avkjørsler ikke blir tillatt.»

Utgangspunktet etter bestemmelsen er at offentlig vei skal være opparbeidet før det gis tillatelse til tiltaket som utløser opparbeidelsesplikten. Plikten gjelder etter ordlyden for «regulerte strøk».

Pbl. § 27-4 stiller på sin side krav om at kommunen må forsikre seg om at en eiendom har lovlig adkomst før tillatelse gis. Bestemmelsens første ledd har følgende ordlyd:

«Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal byggetomta enten være sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel eller ved tinglyst dokument eller på annen måte være sikret vegforbindelse som kommunen godtar som tilfredsstillende. Avkjørsel fra offentlig veg må være godkjent av vedkommende vegmyndighet, jf. veglova §§ 40 til 43.»

Bestemmelsen gjelder både i delingssaker og i byggesaker³, og innebærer et unntak fra utgangspunktet om at bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold.⁴ Formålet bak bestemmelsen er å sikre at alle tomter kan brukes som forutsatt, samt samfunns- og beredskapsmessige hensyn.⁵

Departementet har i flere tolkningsuttalelser lagt til grunn at kravet til atkomst etter pbl. § 27-4 gjelder uavhengig av og ved siden av opparbeidelsesplikten for veg etter pbl. § 18-1 første ledd bokstav a.⁶

Kommer pbl. § 18-1 til anvendelse i saken?

Som nevnt er det Statsforvalterens syn at de fremsatte klageanførelsene i saken kan forstås som anførelser om at opparbeidelsesplikten i pbl. § 18-1 kommer til anvendelse. Det avgjørende i denne sammenheng er hvorvidt eiendommen der omsøkt tiltak ligger er å anse som «regulert strøk». Eiendommen er kun omfattet av kommuneplanens arealdel. Det avgjørende for anvendelsen av pbl. § 18-1 blir dermed hvorvidt bestemmelsen kun gjelder for arealer der det foreligger en vedtatt reguleringsplan, eller om også arealer der kun kommuneplanens arealdel gjelder, er omfattet.

Hva som nærmere ligger i begrepet «regulerte strøk» er behandlet både i lovens forarbeider, juridisk teori og forvaltningspraksis.

Pbl. § 18-1 er i hovedtrekk en videreføring av tidligere plan- og bygningslov (1985-loven) § 67.⁷ Om innholdet i denne bestemmelsen uttales følgende i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 261:⁸

«Opparbeidelseskravet i § 67 gjelder ved bygging på eller fradeling av tomt som er lagt ut som byggeområde i regulerings- eller bebyggelsesplan. Kravet kan også gjøres gjeldende i områder avsatt til bebyggelse eller råstoffutvinning i arealdel til kommuneplan, men da må det i så fall pålegges i den enkelte byggesak, jf. § 67 nr. 2.

³ Se bl.a. departementets tolkningsuttalelse av 10.08.2020, ref. 20/2888-4 og Sivilombudets uttalelse av 28.05.2015 i sak 2014/3195.

⁴ Jf. Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) s. 80.

⁵ Jf. Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) s. 186

⁶ Se bl.a. ref. 16/5378-3 av 28.02.2017 og ref. 22/1407-2 av 11.05.2022.

⁷ Jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) punkt 22.2 og 27.3.

⁸ Det samme følger også av NOU: 12 punkt 21.2.2 på side 379.



Bestemmelsen forutsetter at også veg som kreves opparbeidet inngår i planvurderingen gjennom regulerings- eller bebyggelsesplan. Strøket vegen går gjennom trenger imidlertid ikke være regulert, det er tilstrekkelig at vegen i planen er vist som atkomstveg for tomtene i det planvurderte strøket.»

At dagens bestemmelse i pbl. § 18-1 også må forstås slik at «regulerte strøk» retter seg mot områder omfattet av en reguleringsplan, fremgår videre av de samme forarbeidene, jf. Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) kapittel 22.5.2 på side 265:

«Departementet slutter seg til utvalgets forslag om presiseringen i lovteksten av at opparbeidelsesplikten er begrenset til offentlig veg. Hva som vil være offentlig veg vil framgå av reguleringsplanen.»

Den samme lovforståelsen er også lagt til grunn i juridisk teori, blant annet i Pedersen mfl. Plan- og bygningsrett (2019) kapittel 23 der følgende uttales på side 459:

«Strøket som arealet ligger i, må være planvurdert. Det er det når det omfattes av en endelig vedtatt reguleringsplan etter pbl. § 12-5 som legger det ut for bebyggelse og anlegg etter § 12-7 første ledd nr. 1. Det er ikke noe krav at strøket er regulert med en og samme reguleringsplan.

Det var lenge tvil om det krevdes en formelt vedtatt reguleringsplan – se Os 1977 s. 34 og RG 1973 s. 61 (Mørchs vei). I Rt. 1980 s. 1124 (Admiral Børresens vei) slo Høyesterett fast at et strøk kan være regulert selv om det ikke foreligger en moderne reguleringsplan, forutsatt at det er vedtatt bestemmelser som regulerer utnyttelsen av grunnen og bebyggelsen. Forutsetningen er at det er foretatt en konkret reguleringsmessig vurdering av det område arealet inngår i, og gitt bestemmelser i en utstrekning som tilsvarer normalinnholdet i en reguleringsplan.»

Det samme følger av Innjord/Zimmer, Plan- og bygningsloven med kommentarer (2020) side 509 der bl.a. følgende uttales:

«Opparbeidelsesplikten som er nedfelt i § 18-1 gjelder for «regulert strøk». Begrepet «regulert strøk» må forstås slik at det omfatter områder som er avsatt til bebyggelse i en vedtatt reguleringsplan. Videre må et område anses som «regulert strøk» dersom det er regulert gjennom bestemmelser av lignende innhold som en reguleringsplan, og det må tas hensyn til utviklingen i reguleringsystemet gjennom tidene.»

At pbl. § 18-1 oppstiller en lovbestemt plikt til å opparbeide i tråd med reguleringsplan er også uttalt i flere tolkningsuttalelser fra departementet.⁹ Etter Statsforvalterens syn tilsier for øvrig også systembetraktninger¹⁰ i loven samt en alminnelig ordlydsfortolkning av pbl. § 18-1, at bestemmelsen kun retter seg mot arealer omfattet av reguleringsplan, ikke uregulerte områder der kun kommuneplanens arealdel gjelder.

Basert på gjennomgangen av rettskildene over, er det etter dette Statsforvalterens vurdering at pbl. § 18-1 ikke får anvendelse i saken. Manglende behandling av § 18-1 i saken utgjør følgelig ingen saksbehandlingsfeil fra kommunens side, og klageanførsler i medhold av pbl. § 18-1 fører ikke frem.

Lovlig adkomst etter pbl. § 27-4

For uregulerte områder er det pbl. § 27-4 som regulerer tilknytningsplikt til vei.¹¹ Bestemmelsen angir at byggetomta skal være sikret lovlig adkomst til veg som er åpen for alminnelige ferdsel.

⁹ Se bl.a. tolkningsuttalelse av 28.02.2017 (ref. 16/5378-3), tolkningsuttalelse av 24.10.2017 (ref. 17/911-2).

¹⁰ Sammenhengen med bl.a. pbl. § 11-5 første ledd og pbl. § 18-1 fjerde ledd.

¹¹ Se departementets tolkningsuttalelse av 11.05.2022, ref. 22/1407-2.



Videre angir første ledd annet punktum at avkjørsel fra offentlig vei må være godkjent av vedkommende vegmyndighet, jf. veglova §§ 40 til 43.

Det fremgår av sakens dokumenter at kommunen i forbindelse med søknadsbehandlingen av tiltaket innhentet uttalelse fra Kommunalteknikk som kommunal vegmyndighet. Uttalelsen datert 06.05.2025 ligger som vedlegg til rammetillatelsen av 14.05.2024.

I rammetillatelsen av 14.05.2024 har kommunen vist til det generelle utgangspunktet om at pbl. er en ja-lov som vil si at det må foreligge hjemmel i plan eller regler gitt i eller i medhold av loven for å kunne avslå en søknad, jf. pbl. § 21-4 første ledd. Deretter har kommunen inntatt følgende

«Det henvises til uttalelse fra kommunalteknikk. Kommunalteknikk opplyser at vegbredde er tilfredsstillende for formålet og i henhold til SVV håndbok N100, målt i kartsystem til Porsgrunn kommune. Kommunen vurderer at tiltaket er i samsvar med relevante krav i plan- og bygningslovgivningen.»

I kommunedirektørens realitetsbehandling av klagen i etterkant av Statsforvalterens opphevelsesvedtak, er det gitt følgende supplerende vurdering:

«Når det gjelder klagers anførsler knyttet til vegens standard og bredde, er dette forhold som er bygningsmyndighetene uvedkommende i behandlingen av søknad om rammetillatelse.

Kommunen som bygningsmyndighet skal kun påse at nødvendig avkjørsel er godkjent etter veglova før det gis fradelings- eller byggetillatelse, jf. pbl. § 27-4 første ledd annet punktum. Det er kommunens vegmyndighet som vurderer vegstandard og dimensjonering i forbindelse med tillatelse etter veglova.

Kommunen kan ikke se at det er hjemmel for å avslå omsøkte tiltak.»

Iht. kommunens kartløsning er Gravabakken mellom Pans Veg og Brevikveien kommunal veg, mens avstikkeren av Gravabakken inn til eiendommen der omsøkt tiltak ligger, er privat veg. Følgelig er det avkjørselen fra den private avstikkeren av Gravabakken til den delen av Gravabakken som er offentlig vei, som må vurderes iht. pbl. § 27-4. Slik Statsforvalteren forstår kommunens behandling av saken, samt henvisning til uttalelsen fra Kommunalteknikk, har kommunen lagt riktig utgangspunkt for anvendelsen av pbl. § 27-4 til grunn.

Videre tiltrer Statsforvalteren kommunens vurderinger av pbl. § 27-4. Det er opp til kommunens frie skjønn å vurdere hvorvidt en eiendom er sikret tilfredsstillende lovlig adkomst etter bestemmelsen, og Statsforvalteren skal ved prøving av dette skjønnnet legge stor vekt på det lokale selvstyret. Etter Statsforvalterens syn fremstår kommunens vurderinger som forsvarlige. Vi kan ikke se at det hefter feil ved kommunens skjønnsutøvelse, at skjønnnet er sterkt urimelig, eller at kommunens begrunnelse bygger på feil faktum eller utenforliggende hensyn. Det vises for øvrig til følgende uttalelse i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 187 :¹²

«Det er opp til kommunens frie skjønn å avgjøre hva som i det enkelte tilfelle er tilfredsstillende. Den veg som eiendommen må ha forbindelse til, må være åpen for alminnelig ferdsel. Også private eide veger kan være åpne for alminnelig ferdsel. Hvorvidt dette er tilfelle må avgjøres konkret. Er det tvil må den som vil bebygge eiendommen dokumentere at vegen er åpen for alminnelig ferdsel. Ytterligere krav til den vegen vegforbindelsen munner ut i kan ikke stilles med hjemmel i § 66 nr. 1. Det kan ikke

¹² Uttalelsen er hentet fra forarbeidenes omtale av gjeldende rett etter 1985.loven § 67 som dagens pbl. § 27-4 er en uendret videreføring av.



stilles krav til standard, bredde eller beliggenhet i forhold til tomta. I følge § 66 nr. 1 første ledd andre punktum skal avkjørsel fra offentlig veg godkjennes av vegmyndighetene. Det som skal godkjennes er selve tilslutningen til den offentlige vegen. Godkjenningen skal foretas ut fra veglovens bestemmelser. Kommunen kan nekte å gi tillatelse så lenge vegmyndighetenes tillatelse ikke foreligger, alternativt gi rammetillatelse på vilkår av samtykke fra veg.» (vår understrekning)

Klageanførsler i medhold av pbl. § 27-4 fører etter dette ikke frem.

Konklusjon

Under henvisning til vurderingene over opprettholder Statsforvalteren Porsgrunn kommunes vedtak av 14.05.2024. Det vil si at klager ikke har fått medhold i sin klage.

Med hilsen

Henriette Granlund (e.f.)
Fagsjef

Åsne Dingsør-Dehlin
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Abdulkadir Bat

MAXBO TEKNISKE TJENESTER AS

Porsgrunn kommune

Raskenlundvegen 4

Vipevegen 43

Postboks 128

3928

3917

3901

Porsgrunn

PORSGRUNN

PORSGRUNN