

# Regulering av godstransport

*Hvilke rettslige virkemidler har kommunene til å etablere og regulere samleterminaler i norske byer?*

Kandidatnummer: 140

Antall ord: 13 641



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. mai 2022

# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	1
1 Innledning.....	3
1.1 Tema og aktualitet.....	3
1.2 Problemstilling .....	5
1.3 Plan- og bygningslovens system .....	6
1.4 Metodiske utfordringer.....	9
2 Hensyn ved arealplanlegging av godstransport.....	10
2.1 Bærekraftshensyn .....	10
2.2 Miljø- og klimahensyn .....	11
2.3 Legalitetsprinsippet .....	11
3 Statlige virkemidler til å regulere godstransport.....	13
3.1 Oversikt .....	13
3.2 Nasjonale forventninger .....	13
3.3 Statlige planretningslinjer .....	15
3.3.1 Forskjellen mellom forventninger og planretningslinjer.....	15
3.3.2 Planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging .....	16
3.3.3 Planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.....	17
4 Kommunale virkemidler til å regulere samleterminaler .....	19
4.1 Innledning.....	19
4.2 Bylogistikk .....	19
4.2.1 Generelt om bylogistikk .....	19
4.2.2 Kommunedelplan for bylogistikk.....	20
4.2.3 Rettsvirkningene av en kommunedelplan for bylogistikk.....	20
4.3 Kan det avsettes områder til samleterminaler i kommuneplanens arealdel?.....	22
4.3.1 Generelt om kommuneplanens arealdel .....	22
4.3.2 Utgjør samleterminaler et «tiltak» i lovens forstand? .....	22
4.3.3 Arealformålene i pbl. § 11-7 .....	23
4.3.4 Rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel.....	24
4.4 Regulering av samleterminaler i reguleringsplanen.....	25
4.4.1 Generelt om reguleringsplan .....	25
4.4.2 Kreves det reguleringsplan for samleterminaler?.....	26

4.4.3	Arealformålet «næringsbebyggelse» i pbl. § 12-5 .....	27
4.5	Reguleringsplanbestemmelser.....	29
4.5.1	Generelt om adgangen til å stille bestemmelser til arealformål.....	29
4.5.2	Bestemmelser om bruk av arealer og bygninger i planområdet.....	30
4.5.3	Tiltak og krav til pågående virksomhet for å forebygge forurensning.....	34
4.5.4	Rettsvirkningen av reguleringsplan med tilhørende bestemmelser.....	35
4.6	Medvirkning i planprosessen .....	36
5	Samspillet mellom plan- og bygningsloven og vegtrafikkloven.....	38
5.1	Innledning.....	38
5.2	Regulering av transport i plan- og bygningsloven .....	39
5.3	Regulering av transport gjennom vegtrafikklovgivning .....	39
5.3.1	Vegtrafikklovens anvendelsesområde.....	39
5.3.2	Forbud mot bestemte grupper av kjøretøyer .....	40
5.3.3	Adgangen til å innføre lavutslippssoner.....	42
6	Avsluttende refleksjoner .....	45
	Kildeliste .....	47

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og aktualitet

Avhandlingens tema er hvilke sider av godstransport kommunen kan regulere gjennom arealplanlegging. Jeg vil særlig redegjøre for hvordan kommunen kan bruke planlegging etter plan- og bygningsloven til å tilrettelegge for samleterminaler, som et konkret tiltak for å redusere klimagassutslipp fra godstransport. I tillegg vil oppgaven ta for seg betydningen av sektorlovgivning i forbindelse med regulering av selve transporten av gods. Det stilles i den forbindelse spørsmål ved hva planmyndighetene kan bruke plan- og bygningsloven til å regulere, og hva de trenger annet lovverk for å regulere.

Temaet er aktuelt fordi transportsektoren står for nesten en tredel av klimagassutslippene i Norge.<sup>1</sup> I 2020 sto veitrafikk for 53,6 prosent av disse utslippene, mens de til sammenligning sto for 56 prosent før koronapandemien.<sup>2</sup> Godstransport forventes i tillegg å øke ytterligere i fremtiden som følge av økt urbanisering, flere innbyggere, og større forventninger fra forbrukere om rask levering av varer. Netthandel bidrar samtidig til at forbrukere kan skaffe seg varer fra leverandører over hele verden, som fraktes direkte til vedkommendes hjem.<sup>3</sup> Dette fører til en økning i det totale volumet av gods, mer trafikk fra varebiler, og derigjennom økt miljøgassutslipp fra godstransportsektoren. Bedre planlegging og regulering av godstransport fra offentlige planmyndigheter, kan være en måte å legge til rette for mer miljøvennlige tiltak som er egnet til å avbøte miljøgassutslippene fra godstransport.

Godstransport er imidlertid et tema som ikke omfattes direkte av plan- og bygningslovens regler. Det er i stedet i stor grad overlatt til private aktører å avgjøre hvordan gods skal fraktes til og fra forbrukere, og hvilke tiltak som skal benyttes for å oppnå effektiv og lønnsom logistikk. Økonomisk gunstige tiltak iverksettes derfor i stor grad til fordel for mer miljøvennlige alternativer, ettersom det vil være kostbart å endre driften uten støtte fra det offentlige. Jeg vil derfor også vurdere om plan- og bygningsloven åpner for å pålegge private aktører å gjennomføre ulike tiltak som vil føre til mindre utslipp fra godstransportsektoren, herunder etablering og bruk av samleterminaler.

---

<sup>1</sup> M. Engedal og T. Bothner (2021): «Transportutslipp påvirkes av korona, elbiler og biodrivstoff».

<sup>2</sup> M. Engedal og T. Bothner (2019): «Transport står for 30 prosent av klimautslippene i Norge».

<sup>3</sup> TØI rapport 1755/2020 s. 5

Plan- og bygningsloven § 3-1 fjerde ledd fastslår i tillegg at planer «skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler».<sup>4</sup> En naturlig språklig forståelse av «bidra til» innebærer at planmyndighetene må legge til rette for at Norge oppnår sine forpliktelser etter internasjonale avtaler. Bestemmelsen er tatt inn i loven for å markere at Norge har internasjonale forpliktelser i forbindelse med lokal og nasjonal planlegging, og at disse må ivaretas gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.<sup>5</sup> Paris-avtalen er en internasjonal avtale som forplikter Norge til å øke innsatsen mot globale klimautslipp.<sup>6</sup> Planlegging av infrastruktur og transportløsninger vil være blant de viktigste tiltakene for å redusere klimagassutslippene i Norge de neste årene, og nå «togradersmålet» etter Paris-avtalen.<sup>7</sup>

Et av siktemålene Regjeringen har vedtatt for å nå togradersmålet, er å omlegge og effektivisere energiløsninger i bygg og infrastruktur, utvikle kompakte byer og tettsteder rundt kollektivknutepunkt, imøtegå transportbehov og klimagassutslipp, og sikre at landskapsverdier, vann og grønne elementer aktivt benyttes som ressurser i sentrumsutviklingen. Videre oppfordres kommunene til å legge særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon.<sup>8</sup>

Riksrevisjonen har imidlertid slått fast at plan- og bygningslovens formål om bærekraftig arealutvikling i byer og tettsteder ikke blir ivarettatt i arealplanleggingen.<sup>9</sup> Det gir grunn til å vurdere om plan- og bygningslovens bestemmelser gir kommunene tilstrekkelige virkemidler til å respondere på samfunnsutfordringene vi står overfor. Et spørsmål i den forbindelse er om kommunen kan gjennomføre tiltak som fremmer en positiv miljøutvikling og avbøter dagens miljøutfordringer. Avhandlingen vil derfor ta utgangspunkt i plan- og bygningslovens regler om arealplanlegging, for å undersøke hvilke rettslige virkemidler kommunene har til å regulere godstransport av hensyn til klima og miljø. Forholdet mellom plan- og bygningsloven og relevant sektorlovgivning vil også belyses. Jeg vil i den forbindelse ta for

---

<sup>4</sup> Plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71.

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s.181.

<sup>6</sup> Avtalen finnes på: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>.

<sup>7</sup> Jf. Paris-avtalen art. 2 nr. 1 bokstav a.

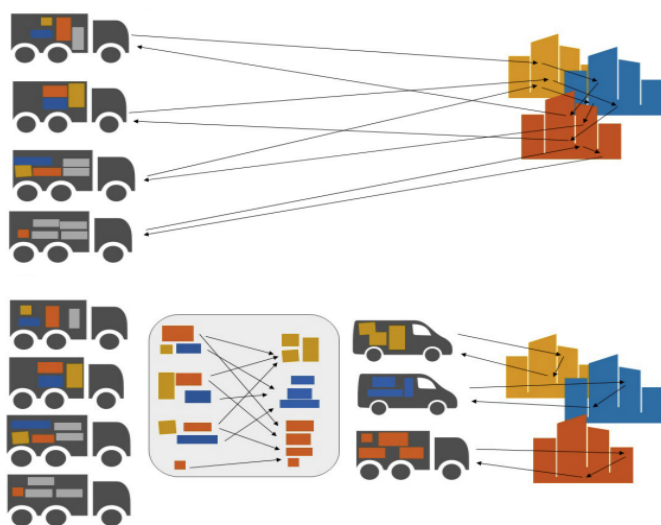
<sup>8</sup> «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging», vedtatt ved kgl. Res. 12. juni 2015, og «Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging», FOR-2014-09-26-122, pkt. 4.3.

<sup>9</sup> Dok. nr. 3:11 (2006-2007) s. 16-17 og 20-21, og Innst. S. nr. 35 (2007-2008).

meg hvordan virkemidler i vegtrafikkloven kan være til hjelp der plan- og bygningsloven ikke strekker til ved regulering av godstransport.

## 1.2 Problemstilling

Et tiltak som er egnet til å gjøre varelevering i byer mer effektiv og miljøvennlig, er samleterminaler for varedistribusjon. En samleterminal er en omlastingsterminal hvor varer fra flere logistikkaktører samlastes for sisteleddsleveranser.<sup>10</sup> Leveranser som skal til samme sted eller område samles altså i færre kjøretøy, uavhengig av hvilken aktør som leverer varene til terminalen. Vanligvis omlastes varene også til mindre og mer klima- og miljøvennlige kjøretøy for sisteledds-distribusjonen.<sup>11</sup> Bildet under er til illustrasjon. Den øverste figuren viser varedistribusjon i by uten samleterminal, mens nederste figur viser varedistribusjon med.<sup>12</sup> I sistnevnte tilfelle lastes varer fra forskjellige aktører, som skal til det samme byområdet, over på ett kjøretøy.



Siden samleterminaler sorterer og samler gods fra flere logistikkaktører over på samme kjøretøy, blir det færre biler som trafikkerer til de enkelte gatene. Tiltaket er derfor egnet til å redusere antall kjøretøy som leverer varer i byområdene betydelig. Samleterminaler kan i tillegg bidra til bedre kapasitetsutnyttelse av kjøretøy, derigjennom redusert trafikk i byområder. Ettersom varemottakere får samlet sine leveranser, selv om de er bestilt fra ulike leverandører, vil det bli færre leveranser og mer effektive mottak. Roskilde kommune i

<sup>10</sup> TØI rapport 1805/2020 s. 1.

<sup>11</sup> TØI rapport 1805/2020 s. 1.

<sup>12</sup> Hentet fra TØI 1775/2020, pkt. 3.2., Lastet ned: 29.03.2022.

Danmark har eksempelvis kjøpt et abonnement fra en leverandør som tilbyr samordnede leveranser via en samleterminal, og har gått fra 50 til 5 leveranser i uken.<sup>13</sup>

Det kan imidlertid være utfordrende å finne ledig areal til samleterminaler. Kommunene bør derfor sikre arealer til bylogistikktiltak i kommuneplanens arealdel med tilhørende reguleringsplaner. En annen utfordring er å etablere en økonomisk bærekraftig forretnings- eller finansieringsmodell for samleterminaler.<sup>14</sup> Med mindre det blir lønnsomt for private aktører å etablere og benytte seg av slike terminaler, er det vanskelig å gjennomføre tiltaket bare ved å avsette areal til samleterminaler. Jeg vil derfor både se på hvilke rettslige virkemidler kommunen har til å avsette areal til etablering av samleterminaler, og om plan- og bygningsloven åpner for å pålegge private aktører å etablere og benytte seg av dem.

Avhandlingens overordnede problemstilling er hvilke rettslige virkemidler kommunene har til å etablere og regulere samleterminaler i norske byer. Nærmere bestemt om, og hvordan, kommunen kan bruke arealplanlegging for å tilrettelegge for samleterminaler.

### **1.3 Plan- og bygningslovens system**

Plan- og bygningsloven er det viktigste verktøyet for areal- og samfunnsplanlegging i Norge. Loven gir primært prosessuelle regler om hvordan planer skal forberedes og vedtas, og fastlegger de rettslige virkningene av vedtatte planer. Den gir derimot få regler om de enkelte planenes innhold. Planmyndighetene har dermed stor skjønnsfrihet når det gjelder hvordan arealet i den enkelte kommune skal forvaltes, og hvordan ulike interesser og hensyn skal prioriteres. Loven angir riktignok i formålsbestemmelsen § 1-1 og § 3-1 ulike hensyn som skal ivaretas gjennom planlegging. Et viktig hensyn som skal ivaretas er miljø- og klimahensyn, og i teorien er det tatt til orde for at loven er «vår viktigste miljølov». Det kan begrunnes med at lovens regler om samfunnsplanlegging og arealplanlegging skal bidra til å oppnå en fornuftig bruk av arealene i et langsiktig perspektiv.<sup>15</sup>

Planleggingen foregår på tre nivåer, herunder et statlig, et regionalt og et lokalt nivå. Regjeringen, fylkestinget og kommunestyret opptrer henholdsvis som øverste planmyndighet, jf. pbl. § 3-2 første ledd. De ulike planmyndighetene har imidlertid forskjellige oppgaver i

---

<sup>13</sup> TØI rapport 1755/2020 s. 44.

<sup>14</sup> TØI rapport 1805/2020 s. 2.

<sup>15</sup> Bugge 2019 s. 205.

forbindelse med arealplanleggingen, og til tross for den hierarkiske inndelingen spiller lokale planmyndigheter den viktigste rollen i planleggingen.<sup>16</sup>

Det meste av planleggingen foregår dermed lokalt i kommunene. Kommuneplanen er kommunens overordnede plan, og kommunestyrets viktigste styringsdokument. Kommunestyret har ansvaret for å vedta en kommunal planstrategi, og arealplaner med tilhørende reguleringsplaner i samsvar med lovens regler. Kommuneplanens arealdel «fastsetter framtidig arealbruk» i kommunen, og er «bindende for nye tiltak», jf. pbl. § 11-6, jf. § 1-6. Tilsvarende rettsvirkninger gjelder for reguleringsplanene, som i tillegg gir grunnlag for ekspropriasjon, jf. pbl. § 12-4 første og fjerde ledd. Kommunestyret kan dermed sikre ønsket arealbruk og samfunnsutvikling i kommunen, gjennom å avsette areal til de tiltak som vil være mest hensiktsmessige for den enkelte kommune.

Det følger imidlertid av pbl. § 11-1 annet ledd at kommuneplanen skal ivareta både «kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver». Kommuneplanen skal videre «ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn». Bestemmelsen må forstås som at lokale planer som fastsetter arealbruk, må ivareta regionale og nasjonale hensyn og interesser. I tillegg vil det som fremgår av kommunens strategiplanlegging være relevant for arealplanleggingen, selv om strategiplanlegging ikke i seg selv er rettslig bindende.

Plansystemet bygger i tillegg på en tanke om at alle berørte parter og interesser skal høres i planprosessen. Ved utarbeidelse av den enkelte plan må derfor alle de forskjellige interesser som gjør seg gjeldende samordnes.<sup>17</sup> Det innebærer for det første at «enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning» etter pbl. § 5-1. Det er følgelig viktig at private parter som vil bli påvirket av tiltaket skal få være med å medvirke i planleggingen. For det andre skal planleggingen bidra til å «samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver» etter pbl. § 1-1. Det innebærer at planleggingen skal være sektorovergripende og danne et felles gjennomføringsgrunnlag for planmyndighetene.<sup>18</sup> Arealbruken som fastlegges i kommunens planer er dermed også bindende for statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen. At planleggingen skal være «samordne[t]» innebærer i tillegg at

---

<sup>16</sup> Pedersen m.fl. (2018) s. 105 og s. 111.

<sup>17</sup> Pedersen m.fl. (2018) s. 103 og 104.

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.



kommunen må følge statlige planretningslinjer og nasjonale forventninger i sin skjønnsutøvelse.

Statlige sektororganer, fylkeskommunen og nabokommuner kan videre fremme innsigelse mot planen etter pbl. § 5-4, for å sikre at overordnede nasjonale og regionale hensyn får gjennomslagskraft i planprosessen. Saken vil da bringes inn for departementet for avgjørelse, dersom partene ikke blir enige etter mekling. Reglene om medvirkning innebærer at lokale planer kan overprøves av statlig myndighet dersom viktige overordnede hensyn og interesser ikke overholdes. Til tross for at det kommunale selvstyret står sterkt i norsk rett, sikrer plan- og bygningslovens regler dermed at vedtak fattet av kommunen må ta tilstrekkelig hensyn til overordnede rammer.

På regionalt nivå er det fylkestinget som skal sørge for at det vedtas regional planstrategi, regional plan og regionale planbestemmelser.<sup>19</sup> Regionale planer skal legges til grunn for virksomheten til regionale organer, og for kommunenes og statens planlegging og virksomhet i fylket.<sup>20</sup> Staten har på sin side det overordnede ansvaret for å sikre at nasjonale og regionale hensyn blir ivaretatt i den kommunale og regionale planleggingen.<sup>21</sup> Det skal utarbeides nasjonale forventninger til den regionale og kommunale planleggingen, og staten kan treffe vedtak i form av statlige planretningslinjer og planbestemmelser.<sup>22</sup> Staten kan også selv vedta arealplaner etter pbl. § 6-4. Dette er imidlertid en unntaksordning fra det ordinære plansystemet.<sup>23</sup>

Ettersom det er kommuneplanens arealdel og eventuelle reguleringsplaner som er de rettslig bindende virkemidlene planmyndigheten har til å fastlegge arealbruken i kommunen, vil det videre fokuset i avhandlingen være hvordan samleterminaler kan reguleres gjennom disse plantypene.<sup>24</sup> Kommunen må imidlertid som vist holde seg innenfor det som er fastsatt gjennom statlige og regionale virkemidler. Jeg vil derfor også redegjøre for nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer av relevans for regulering av godstransport generelt, og samleterminaler spesielt.

---

<sup>19</sup> Se pbl. §§ 7-1, 8-1, og 8-5.

<sup>20</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet, artikkel om «regionale planoppgaver», (2021) Oslo.

<sup>21</sup> Pedersen s. 102.

<sup>22</sup> Jf. henholdsvis pbl. §§ 6-1, 6-2 og 6-3.

<sup>23</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 197.

<sup>24</sup> Se pbl. §§ 11-6 og 12-4.

## 1.4 Metodiske utfordringer

Avhandlingen bygger på alminnelig juridisk metode, og det rettslige utgangspunktet er lovteksten i plan- og bygningsloven. Det er imidlertid få av lovens bestemmelser om arealplanlegging som berører bylogistikk og godstransport direkte, og det må derfor brukes andre rettskilder for å fastlegge innholdet i de ulike bestemmelsene. Lovens forarbeider inneholder nokså grundige beskrivelser for hvordan bestemmelsene om arealplanlegging i loven skal tolkes og forstås. Forarbeidene er fra 2008, og er dermed relativt nye. Disse blir derfor i stor grad brukt som en autoritativ rettskilde i avhandlingen. I tillegg er statlige planretningslinjer et lovregulert virkemiddel for statlig styring, som kommunene skal legge til grunn for sin planlegging.<sup>25</sup> De utgjør derfor en spesiell rettskilde på plan- og bygningsrettens område, og jeg vil redegjøre for betydningen av statlige planretningslinjer for regulering av samleterminaler i oppgavens kapittel 4.

Det er få andre autoritative rettskilder på plan- og bygningsrettens område. Planmyndighetene har i stor grad et fritt forvaltningsskjønn når det gjelder arealplanlegging, utover de prosessuelle reglene som må følges. De fleste tvister som oppstår avgjøres derfor i forvaltningen, noe som innebærer at det er lite rettspraksis på plan- og bygningsrettens område. Det har i tillegg vært lite fokus på godstransport i planleggingen tidligere, og derfor er det få rettsavgjørelser som omhandler godstransportproblematikken direkte.

Det finnes derimot en del teori, rundskriv og veiledere om arealplanlegging. Den rettskildemessige vekten av slike rettskilder, er imidlertid ikke stor. Hvor mye vekt disse kildene kan vektlegges, vil derfor bero på argumentasjonsverdien de innehar. Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse gir i tillegg retningslinjer for hvilke hensyn planmyndighetene skal ivareta i planleggingen, og hvordan de skal utøve sitt skjønn. Planrettslige hensyn vil derfor utgjøre sentrale rettskilder i avhandlingen.

---

<sup>25</sup> Følger av pbl. § 6-2

# 2 Hensyn ved arealplanlegging av godstransport

## 2.1 Bærekraftshensyn

Det fremgår av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse i § 1-1 at loven skal bidra til en «bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Den naturlige språklige betydningen av «bærekraftig utvikling» tilsier en utvikling som skal imøtekomme dagens behov, uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.<sup>26</sup> Ordlyden er vidt formulert, og ifølge forarbeidene skal «alle de viktige interesser og behov som loven skal ivareta» tas hensyn til ved arealplanlegging.<sup>27</sup>

Planmyndighetene må dermed vektlegge miljøhensyn, men også økonomiske, sosiale og kulturelle hensyn i arealplanleggingen.<sup>28</sup>

Den eksplisitte fremhevingen av «framtidige generasjoner» kan forstås dithen at miljømessig bærekraft har særskilt betydning ved arealplanlegging. Dette kan også utledes av forarbeidene, som ved flere anledninger gir uttrykk for at miljøhensyn skal vektlegges tungt ved arealplanlegging. Forarbeidene sier bl.a. at kommunen har «mulighet til å påvirke utslipp av klimagasser, særlig fra transport og stasjonær energibruk» gjennom sin arealplanlegging.<sup>29</sup> Det er følgelig holdepunkter både i formålsbestemmelsens ordlyd, og presiseringer i forarbeidene, for at hensynet til miljø og negative klimakonsekvenser skal vektlegges tungt ved arealplanlegging etter loven.<sup>30</sup>

Formålsbestemmelsen gir imidlertid ikke holdepunkter for at miljøhensyn alltid skal få gjennomslagskraft, ettersom planlegging også skal legge til rette for bl.a. næringsutvikling.<sup>31</sup> Det må derfor foretas en konkret helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle, der både næringsinteresser og miljøhensyn må vektlegges.

---

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170, jf. Brundtland og Dahle (1987), s. 42.

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

<sup>28</sup> NOU 2003:14 s. 240.

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 25 flg.

<sup>30</sup> Ot.prp. nr. 32. (2007-2008) s. 170.

<sup>31</sup> Slik også Bugge (2019) s. 21.

## 2.2 Miljø- og klimahensyn

Klimahensyn er uttrykkelig nevnt i pbl. § 3-1 bokstav g, som et supplerende hensyn til formålsbestemmelsen. Ifølge bestemmelsen skal planer «ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport». Det presiseres i forarbeidene at bestemmelsen vil ha betydning ved tolkningen av plan- og bygningslovens bestemmelser.<sup>32</sup> Bestemmelsen skal i tillegg tydeliggjøre «hva loven skal være et virkemiddel for å oppnå, og hva som er de viktigste samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse».<sup>33</sup> Uttalelsen kan forstås som at negative miljø- og klimakonsekvenser er en av de viktigste samfunnsoppgavene som skal ivaretas gjennom arealplanlegging. Klima- og miljøhensyn vil dermed være legitime hensyn å vektlegge ved tolkningen av lovens bestemmelser av betydning for regulering av samleterminaler, og andre sider ved godstransporten.

## 2.3 Legalitetsprinsippet

Redegjørelsen over viser at klima- og miljøhensyn er viet stor oppmerksomhet i plan- og bygningsloven.<sup>34</sup> Det må derfor kunne antas å være et av de viktigste hensynene planmyndighetene skal ivareta ved arealplanlegging. Forvaltningen har riktignok stor skjønnsfrihet når det gjelder vektingen av de ulike hensynene i planprosessen, men det er klart at miljø- og klimahensyn *kan* vektlegges tungt ved tolkningen av plan- og bygningslovens bestemmelser.

Forvaltningen har imidlertid ikke en ubegrenset mulighet til å vektlegge miljø- og klimahensyn ved myndighetsutøvelse. Grunnloven § 113 lovfester et legalitetsprinsipp på forvaltningsrettens område, som innebærer at forvaltningen må ha «grunnlag i lov» for å kunne treffe rettslig bindende «inngrep» overfor private. Formuleringen «grunnlag i lov» innebærer at de rettslige avgjørelsene som treffes, må ha hjemmel i lov for å være gyldige.<sup>35</sup>

Det er fremhevet i litteraturen at hjemmelskravet på legalitetsprinsippets område setter en skranke for utvidende tolkning og analogisk anvendelse av lovbestemmelser.<sup>36</sup> Lover som gir

---

<sup>32</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s.178.

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s.178.

<sup>34</sup> Se kap. 2.1 og 2.2.

<sup>35</sup> Fremgår også av forarbeidene, Innst. 203 S (2013-2014) s. 3.

<sup>36</sup> Monsen (2013) s. 422.

forvaltningen adgang til myndighetsutøvelse, kan imidlertid ikke tolkes for snevert. Forvaltningen må kunne gjennomføre sine oppgaver, og foreta skjønsmessige vurderinger, selv når det går utover private. Det er heller ikke et ufravikelig krav om at hjemmelen for inngrep skal fremgå klart av lovens ordlyd. Høyesterett har formulert dette som at hjemmelskravet er relativt, og «må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes».<sup>37</sup>

Utgangspunktet etter plan- og bygningslovens §§ 11-6 og 12-4 er at arealplaner er rettslig bindende for «framtidig bruk» eller «endret bruk» av eksisterende eiendom i strid med nye planer. Selv om det vil kunne oppleves som inngripende for den enkelte at man ikke lenger kan bruke eiendommen som først tiltenkt, er dette en risiko som fremgår klart av loven og som dermed er forutberegnelig for alle og enhver. I tillegg er klima- og miljøhensyn lovfestede hensyn som planleggingen «skal» ta hensyn til, etter pbl. § 3-1, jf. § 1-1. Det vil derfor ikke være i strid med legalitetsprinsippet å endre arealplaner og arealbruk i tråd med miljø- og klimahensyn, så fremt lovens øvrige vilkår er oppfylt.

Det kan derimot være problematisk å tolke plan- og bygningslovens bestemmelser utvidende utelukkende begrunnet med miljø- og klimahensyn. Planmyndighetene må holde seg innenfor lovens ordlyd, uttalelser i forarbeidene, statlige planretningslinjer, samt rundskriv og veiledere om arealplanlegging. Dersom noen av disse rettskildene taler for en utvidende tolkning av plan- og bygningslovens bestemmelser, kan klima- og miljøhensyn utgjøre et supplerende argument i favør av den utvidende tolkningen.

Etter dette kan det utledes et utgangspunkt om at legalitetsprinsippet setter grenser for myndighetsutøvelse, og lovtolking, etter plan- og bygningsloven. Ettersom miljø- og klimahensyn er lovfestede hensyn som skal ivaretas i arealplanlegging, er det imidlertid legitimt å vektlegge slike hensyn ved tolkningen av plan- og bygningslovens bestemmelser. Skal det foretas en utvidende tolkning, må det imidlertid i tillegg foreligge mer autoritative rettskilder for å ivareta legalitetsprinsippet samt forutberegnelighetshensyn.

---

<sup>37</sup> Se Rt-1995-530 s. 537.

# 3 Statlige virkemidler til å regulere godstransport

## 3.1 Oversikt

Formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven gir planmyndighetene en klar oppfordring til å velge miljøvennlige løsninger i arealplanleggingen.<sup>38</sup> Norge er i tillegg folkerettslig forpliktet til å oppfylle klimamål gjennom Paris-avtalen.<sup>39</sup> Planmyndighetene bør derfor i utgangspunktet velge så miljøvennlige løsninger som mulig i arealplanleggingen.

Formålsbestemmelsen og Paris-avtalen legger imidlertid få konkrete føringer for hva kommunene kan og bør gjøre i den enkelte plansaken.

Kommunen sitt handlerom vil derimot i stor grad bli påvirket av nasjonale retningslinjer.<sup>40</sup> Staten har dermed ansvar for å klargjøre hvor stort handlerom kommunene faktisk har i skjønnsutøvelsen, og hva de er pliktet til å legge vekt på og ta hensyn til i ulike sakstyper. Dermed må staten utarbeide nasjonale retningslinjer for kommunale og regionale planmyndigheter for viktige sakstyper. Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for betydningen nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer har for etablering og regulering av samleterminaler.

## 3.2 Nasjonale forventninger

Regjeringen skal hvert fjerde år utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å «fremme en bærekraftig utvikling», jf. pbl. § 6-1. Bestemmelsen slår fast at bærekraftshensynet legger føringer for nasjonale forventninger til arealplanleggingen, og følgelig at bærekraftshensynet er et overordnet hensyn som skal ivaretas på alle stadier i planprosessen. Det finnes imidlertid mange ulike typer bærekraftsmål.<sup>41</sup> Den sittende regjeringen kan derfor i stor grad velge hva den mener er viktig i planleggingen de neste årene, og hva fokuset i de nasjonale forventningene skal være.

---

<sup>38</sup> Se kap. 2.

<sup>39</sup> Jf. Parisavtalen art. 2 nr. 1 bokstav a.

<sup>40</sup> Pedersen (2018) s. 142.

<sup>41</sup> Se FN's 17 bærekraftsmål med 169 underkategorier.

Det fremgår videre av pbl. § 6-1 at de nasjonale forventningene skal «følges opp i planleggingen etter [plan- og bygningsloven] og legges til grunn for statens deltaking». Ordlyden tilsier at nasjonale forventninger og interesser skal være en del av avgjørelsesgrunnlaget for arealplanleggingen i kommunene. Formuleringen «følges opp i» innebærer riktignok ingen streng plikt for planmyndighetene, sammenlignet med den strengere formuleringen «skal legges til grunn ved».<sup>42</sup>

Forarbeidene presiserer at «statens planpolitiske føringer er et viktig grunnlag for den lokale planleggingen, og at det må tas hensyn til de nasjonale forventningene i utarbeidningen av kommunale planer».<sup>43</sup> Lokale planmyndigheter skal derfor i utgangspunktet planlegge i tråd med retningslinjene som fremgår av de nasjonale forventningene, men dersom en plan er i strid med disse vil den ikke bli ugyldig av den grunn.<sup>44</sup> Nasjonale forventninger er følgelig ikke et sterkt virkemiddel i seg selv for arealplanleggingen. Brudd på nasjonale forventninger kan likevel gi staten grunnlag for å fremme «innsigelse» etter pbl. § 5-4 første ledd, fordi planen kan hevdes å reise spørsmål av nasjonal betydning.

Det forutsettes i gjeldende nasjonale forventninger av betydning for regulering av godstransport at kommunene vektlegger arbeidet med å «reducere utslipp av klimagasser», «mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiopplegg».<sup>45</sup> I tillegg skal «oppdatert kunnskap om forventede klimaendringer og konsekvenser brukes i planleggingen». Forventningene gir uttrykk for at kommunene må legge til rette for løsninger som kan redusere klimagassutslipp fra godstransport gjennom arealplanlegging. I tillegg vil opplysninger om at det forventes en økning i utslipp fra godstransport kunne vektlegges i vurderingen av hvilke tiltak som kan og bør iverksettes, og/eller legges til rette for. De nasjonale forventningene gir alt i alt få retningslinjer for kommunene når det gjelder håndtering av godstransport, annet enn at klima og miljø er viktige hensyn på dette området.

---

<sup>42</sup> Som eksempelvis følger av pbl. § 6-2 om statlige planretningslinjer.

<sup>43</sup> Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195.

<sup>44</sup> Pedersen (2018) s. 143.

<sup>45</sup> Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2019-2023), s.19.

## 3.3 Statlige planretningslinjer

### 3.3.1 Forskjellen mellom forventninger og planretningslinjer

I tillegg til nasjonale forventninger, skal regjeringen utarbeide statlige planretningslinjer som «skal legges til grunn ved» kommunal planlegging, jf. pbl. § 6-2 annet ledd bokstav a).

Ordlyden «skal legges til grunn ved» gir uttrykk for en streng forpliktelse for lokale planmyndigheter til å ta hensyn til retningslinjene staten utarbeider for arealplanleggingen. Dette kan også utledes av forarbeidene, som sier at planmyndighetene er «pliktlige til å følge de instruksjoner som planretningslinjene måtte inneholde».<sup>46</sup> Kommunale planer som vedtas i strid med statlige planretningslinjer gir i tillegg grunnlag for innsigelse, jf. pbl. 5-4.

Statlige planretningslinjer konkretiserer de nasjonale forventningene til planleggingen, og markerer i større grad nasjonal politikk på ulike områder.<sup>47</sup> Formålet med retningslinjene er å synliggjøre for kommunene hva som er nasjonale og regionale hensyn og interesser i planleggingen, og hvordan disse skal eller bør ivaretas og følges opp i planleggingen. De statlige planretningslinjene er i tillegg ment å være av mer langvarig karakter enn de nasjonale forventningene, og de er bindende for forvaltningen. Ved arealplanlegging vil retningslinjene derfor stille krav til planmyndigheten, men de vil derimot ikke ha innvirkning på private tiltak som er i tråd med lovens øvrige bestemmelser.<sup>48</sup> En søknad om tillatelse til tiltak kan følgelig ikke få avslag bare fordi den er i strid med en statlig planretningslinje. Dersom søknaden er avhengig av disposisjon fra en regel i loven eller fra plan, kan kommunen derimot legge vekt på den statlige planretningslinjen i vurderingen av om den skal innvilge dispensasjon eller ikke.<sup>49</sup>

Forarbeidene nevner «styrket areal- og transportplanlegging med sikte på begrensning av transportbehov og klimautslipp» som eksempel på hva det kan utarbeides statlige planretningslinjer om.<sup>50</sup> Det finnes i dag statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging, samt statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Drøftelsen vil i det videre ta for seg hva som fremgår

---

<sup>46</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 196.

<sup>47</sup> Pedersen (2018) s. 143.

<sup>48</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 196.

<sup>49</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 196.

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 196.



av disse retningslinjene, og hvordan de kan ha betydning for planlegging og regulering av samleterminaler.

### **3.3.2 Planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging**

Ved arealplanlegging av godstransport skal kommunale planmyndigheter legge til grunn de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging.<sup>51</sup> Et av formålene med retningslinjene er å bidra til å «utvikle bærekraftige byer og tettsteder», og «legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling». I tillegg bør utbyggingsmønster og transportsystem «fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer».<sup>52</sup>

Det kan utledes av planretningslinjen at nasjonale klima- og miljøhensyn skal ivaretas i den lokale planleggingen av areal og transport. I tillegg legges det opp til at kommunene skal iverksette tiltak som er egnet til å redusere både transportbehov og klimagassutslipp. Disse momentene fra retningslinjen vil være særlig relevante i spørsmålet om kommunens kompetanse til å regulere samleterminaler. Det er i tillegg interessant å se at «verdiskaping og næringsutvikling» også er nasjonale interesser som må ivaretas. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at de mest miljøvennlige løsningene alltid skal få prioritet over andre tiltak som er bedre egnet til å ivareta næringslivets interesser.<sup>53</sup>

Det gis derimot ingen konkrete retningslinjer for selve planleggingen, annet enn at utbyggingsmønstre og transportsystem må «samordnes for å oppnå effektive løsninger», slik at «transportbehovet kan begrenses og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer».<sup>54</sup> Videre gis det retningslinjer for at «effektiv og sikker trafikkavvikling og god framkommelighet for næringstransport» må vektlegges i planleggingen, samt at virksomheter for godstransport «bør lokaliseres med god tilgjengelighet til jernbane, havn eller hovedvegnett».<sup>55</sup> Det innebærer bl.a. at planmyndighetene bør legge til rette for at

---

<sup>51</sup> FOR-2014-09-26-1222, Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging-

<sup>52</sup> Forskriftens pkt. 2 og 3.

<sup>53</sup> Dette kan også utledes av NOU 2003:14 s. 240, som sier at økonomiske interesser er en del av bærekraftshensynet.

<sup>54</sup> Forskriftens pkt. 4.

<sup>55</sup> Forskriftens pkt. 4.

samleterminaler og andre virksomheter for godstransport lokaliseres i nærheten av hovedveiene i kommunen.

### **3.3.3 Planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning**

Formålet med de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning er å «sikre at kommunene og fylkeskommunene prioriterer arbeidet med å redusere klimagassutslipp, og bidra til at klimatilpasning ivaretas som hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven».<sup>56</sup> I tillegg skal de sikre at kommunene «bidrar til avveining og samordning når utslippsreduksjon og klimatilpasning berører eller kommer i konflikt med andre hensyn eller interesser».<sup>57</sup>

Kommunene skal i sin overordnede planlegging «innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser» og samtidig ta hensyn til «effektiv ressursbruk for samfunnet».<sup>58</sup> Det presiseres videre i retningslinjen at planer som behandler klima- og energispørsmål bør inneholde tiltak og virkemidler for reduksjon av klimagassutslipp. Slike tiltak bør ha «moderate kostnader» sammenholdt med andre tiltak som kan gjennomføres med «samme formål». I tillegg er det avgjørende for å sikre en bærekraftig utvikling å «ta hensyn til klimaet og endringer i dette, sammen med øvrige endringer i samfunnet». Kommuneplanen må dermed brukes aktivt for å oppnå en samlet arealdisponering som ivaretar hensynet til et klima i endring.<sup>59</sup>

I tillegg bør planene omfatte «sammenhengen mellom klima- og energiplanlegging og samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging».<sup>60</sup> Formuleringen indikerer at det er en sammenheng mellom de to planretningslinjene. Det synliggjør viktigheten av klima- og miljøhensyn ved areal- og transportplanlegging. Sett i sammenheng gir planretningslinjene grovt sett uttrykk for et statlig ønske om å redusere lokale klimagassutslipp, og prioritere mer klima- og energivennlige løsninger i godstransportsektoren. I tillegg er det et ønske om å

---

<sup>56</sup> FOR-2018-09-28-1469, Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, pkt. 1.

<sup>57</sup> Forskriften pkt.1 bokstav a og c.

<sup>58</sup> Forskriftens punkt 3.

<sup>59</sup> Forskriftens punkt 4.1 annet ledd og pkt. 4.3 syvende ledd.

<sup>60</sup> Forskriftens punkt 3.

redusere transportbehovet, og bidra til mer klimavennlige kjøretøy. Kommunene må dermed søke å tilrettelegge for tiltak og løsninger som vil ivareta disse statlige interessene.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Jf. formuleringen «skal legges til grunn ved» kommunal planlegging i pbl. § 6-1 annet ledd bokstav a).

# 4 Kommunale virkemidler til å regulere samleterminaler

## 4.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for de konkrete virkemidlene kommunen har til å regulere godstransport etter plan- og bygningsloven. Samleterminaler er en del av temaet bylogistikk, som per dags dato ikke utgjør en selvstendig del av den kommunale planleggingen i Norge. Jeg vil derfor først vurdere om bylogistikk kan integreres i den kommunale planleggingen, og hvilken rettsvirkning det eventuelt vil ha for private aktører. Deretter blir spørsmålet om det kan avsettes områder til etablering av samleterminaler i kommuneplanens arealdel. Til sist vil jeg se nærmere på hvordan samleterminaler eventuelt kan reguleres i en reguleringsplan med tilhørende reguleringsplanbestemmelser.

## 4.2 Bylogistikk

### 4.2.1 Generelt om bylogistikk

Bylogistikk kan defineres som «the movement of goods, equipment and waste into, out from, within or through an urban area made by light or heavy vehicles».<sup>62</sup> Det dreier seg altså om transport av varer, utstyr og avfall i byer. Bylogistikk foregår hovedsakelig på de samme arealene som brukes til andre formål, og av andre trafikanter i kommunene. Likevel er det ikke en del av den kommunale planleggingen i Norge.<sup>63</sup> En rekke andre europeiske byer har derimot utarbeidet egne bylogistikkplaner, som inneholder ulike tiltak som kan iverksettes i forbindelse med godstransport, samt hensyn og retningslinjer som må ivaretas.

En bylogistikkplan er en helhetlig plan der målet er å sikre effektiv og miljø- og klimavennlig gjennomføring av bylogistikk innenfor et gitt område.<sup>64</sup> Ved å integrere bylogistikk i plansystemet kan planmyndighetene sikre areal til, og tilrettelegge for, bylogistikkaktiviteter i byene. Arealplanlegging er et sentralt virkemiddel for tilrettelegging og gjennomføring av en

---

<sup>62</sup> Se definisjonen i CIVITAS policy note (2020) s. 9.

<sup>63</sup> TØI rapport 1588/2017 s.1.

<sup>64</sup> TØI 1755/2020 s. 18.

rekke tiltak, herunder forbedring eller etablering av varemottak, losse- og lastearealer, bylogistikkdepoter, samleterminaler, ladeinfrastruktur og energistasjoner, og mottakerløsninger for netthandel. Ved å inkludere bylogistikk i kommunal arealplanlegging, vil planmyndighetene kunne sørge for at de ulike tiltakene kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte.<sup>65</sup>

#### **4.2.2 Kommunedelplan for bylogistikk**

Det første som må vurderes er om en bylogistikkplan kan innarbeides i kommuneplanen. Det fremgår av pbl. § 11-1 tredje ledd at det kan utarbeides en kommunedelplan for «bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder». I forarbeidene presiseres det at kommunedelplaner kan utarbeides for «ethvert» område, tema eller virksomhetsområde dersom det er «hensiktsmessig».<sup>66</sup> Videre uttales det at «det er kommunestyret som avgjør om det skal settes i gang arbeid med en separat kommunedelplan, og ev. at det aktuelle temaet i stedet tas opp som et tema innenfor en samlet kommuneplan».<sup>67</sup>

Forarbeidsuttalelsene må samlet forstås som at kommunen har stor skjønnsfrihet når det gjelder hvorvidt det skal utarbeides en kommunedelplan, og hva den eventuelt skal inneholde. Formuleringen «ethvert» tilsier at det kan lages kommunedelplaner for alle mulige temaer, så lenge det er hensiktsmessig ut ifra kommunens egne vurderinger. Det er derfor klart at bylogistikk faller innunder ordlyden «tema» i pbl. § 11-1 tredje ledd, i lys av presiseringen i forarbeidene. Plan- og bygningsloven åpner dermed for at kommunen kan utarbeide en kommunedelplan for bylogistikk.

#### **4.2.3 Rettsvirkningene av en kommunedelplan for bylogistikk**

Spørsmålet blir videre hva rettsvirkningene av en kommunedelplan for bylogistikk vil være. Plan- og bygningsloven § 11-1 sier ingenting om rettsvirkningene av en kommunedelplan. Det fremgår imidlertid av pbl. § 11-2 tredje ledd at «kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp». Bestemmelsen omhandler kommuneplanens samfunnsdel, men ved å utdype at «kommunedelplaner for temaer» skal ha en «handlingsdel», som skal fremgå av

---

<sup>65</sup> TØI 1755/2020 s. 4.

<sup>66</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 208

<sup>67</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 208

kommuneplanens samfunnsdel, indikerer lovgiver at kommunedelplan for temaer har samme funksjon og rettsvirkning som kommuneplanens samfunnsdel.<sup>68</sup> En kommunedelplan for bylogistikk vil derfor ha samme rettsvirkning som samfunnsdelen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal ifølge pbl. § 11-2 første og annet ledd «ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier» for kommunesamfunnet, og være «grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen». Samfunnsdelen skal i tillegg gi «retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet». En kommunedelplan for bylogistikk vil dermed kunne inneholde retningslinjer for hvordan ulike bylogistikkaktiviteter bør gjennomføres i kommuneplanens arealdel.

Virkingen av kommuneplanens samfunnsdel følger av pbl. § 11-3. Bestemmelsen sier at den «skal legges til grunn for» kommunens egen virksomhet, og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen. Ordlyden «skal legges til grunn for» indikerer at planen skal være en hovedpremiss for senere vedtak som omfatter bylogistikk.<sup>69</sup> Vedtakene må dermed i utgangspunktet være i samsvar med planen, eller bidra til å oppnå planens mål. Hva dette konkret innebærer, vil i hovedsak fremgå av planen selv, men den vil generelt ha betydning for politikkutforming, budsjettering, detaljplanlegging og tilrettelegging innenfor sektorene.<sup>70</sup>

En kommunedelplan for bylogistikk vil følgelig være en del av strategiplanleggingen til kommunen. Den vil kunne si noe om hvordan ulike aktører og myndigheter skal samarbeide, og hvordan kommunestyret ønsker at byen skal se ut. Private aktører vil kunne involveres på et tidligere stadiet i prosessen, dersom temaet bylogistikk blir en del av strategiplanleggingen. Dette kan bidra til mer effektive bylogistikk-løsninger, ettersom godstransport i stor grad reguleres av bransjen. For å sikre en mer hensiktsmessig og miljøvennlig gjennomføring av bylogistikk i norske byer, bør temaet derfor inngå i en kommunedelplan i fremtiden.

Kommunedelplaner om bylogistikk vil imidlertid ikke være rettslig bindende overfor lokale planmyndigheter eller private aktører, og det er derfor aktuelt å se om bylogistikkaktiviteter kan reguleres i kommuneplanens arealdel. Avhandlingen vil i det videre ta for seg hvilke andre rettslige virkemidler kommunen har til å avsette areal til samleterminaler. I tillegg vil

---

<sup>68</sup> Kommunedelplaner for «bestemte områder» etter pbl. § 11-1 tredje ledd, vil derimot være en *arealplan* slik som kommuneplanens arealdel. Slike kommunedelplaner vil være rettslig bindende.

<sup>69</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210.

<sup>70</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210.

jeg vurdere om det er hjemmel i plan- og bygningsloven til å pålegge private aktører å etablere og bruke terminalene.

## **4.3 Kan det avsettes områder til samleterminaler i kommuneplanens arealdel?**

### **4.3.1 Generelt om kommuneplanens arealdel**

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 11-5 at kommunen skal ha en «arealplan for hele kommunen» som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Kommuneplanens arealdel skal vise tillatt arealbruk, og hvilke restriksjoner som gjelder i kommunens geografiske område, ved bruk av arealformål, hensynssoner og planbestemmelser.<sup>71</sup> Arealdelen gir i tillegg grunnlag for å utarbeide mer detaljerte planer for enkeltområder gjennom reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kapittel 12. Nasjonale og regionale interesser må også ivaretas i planen.<sup>72</sup>

Plan- og bygningsloven bygger på et system om at ethvert bygge- og anleggstiltak, terrenginngrep eller eiendomstiltak enten må ha formell tillatelse, eller være tillatt etter lovens nærmere regler.<sup>73</sup> Kommuneplanens arealdel er i tillegg bare bindende for nye «tiltak» og utvidelse av eksisterende «tiltak», jf. pbl. § 11-6. Det første som må vurderes er dermed om etablering og bruk av en samleterminal utgjør et «tiltak», jf. pbl. § 11-6, jf. § 1-6

### **4.3.2 Utgjør samleterminaler et «tiltak» i lovens forstand?**

En naturlig språklig forståelse av «tiltak» innebærer enhver form for aktivitet som iverksettes for å oppnå en bestemt virkning. En samleterminal er en omlastingsterminal hvor varer fra flere logistikkaktører samlastes før sisteleddsleveranser. Konseptet er egnet til å redusere antall kjøretøy som leverer varer i det enkelte byområdet. Det er i tillegg mulig å bruke mindre, mer klima- og miljøvennlige og bytilpassede kjøretøy for sisteleddistribusjonen.

---

<sup>71</sup> Se pbl. §§ 11-7 om arealformål i kommuneplanens arealdel, § 11-8 om hensynssoner, og §§ 11-8 – 11-11 om bestemmelser til kommuneplanens arealdel og arealformål.

<sup>72</sup> Følger av pbl. §11-1 (2) og § 11-5 (2).

<sup>73</sup> Jf. pbl. § 1-6 og Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

Etablering og bruk av samleterminaler faller dermed innunder den alminnelige språklige forståelsen av hva et tiltak er.

Plan- og bygningsloven § 1-6 inneholder imidlertid en legaldefinisjon av «tiltak». Det er bare «oppføring, riving, endring (...), endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom» som utgjør «tiltak» i lovens forstand. Det er klart at etablering av samleterminaler vil være «oppføring» av bygninger, jf. pbl. § 1-6. Etablering av samleterminaler er dermed «tiltak» som må være tillatt etter lovens nærmere regler, jf. pbl. § 1-6.

Dersom kommunen har hjemmel til å pålegge igangværende virksomhet til å bruke eksisterende godslager eller godsterminal som en samleterminal, vil vedtaket i tillegg utgjøre «endret bruk» av bygningene. Bruk av eksisterende godslagre og godsterminaler som samleterminaler er dermed også et «tiltak» som må være tillatt etter lovens nærmere regler, jf. pbl. § 1-6.

I det følgende vil det derfor vurderes om plan- og bygningslovens regler om arealplanlegging åpner for at planmyndighetene kan regulere etablering av samleterminaler, og eventuelt pålegge private aktører å bruke dem. Plan- og bygningsloven gir en uttømmende opplisting av hvilke arealformål kommunen kan avsette areal til i kommuneplanens arealdel i pbl. § 11-7. Det neste som må vurderes er om etablering av en samleterminal faller innunder et av lovens arealformål.

### **4.3.3 Arealformålene i pbl. § 11-7**

Arealformålene i plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 1 til 6 angir med rettslig virkning hva arealet i kommunen kan avsettes til. Etter pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1 kan kommunen avsette areal til «bebyggelse og anlegg». Formålet brukes for å regulere områder hvor bebyggelse eller anlegg av ulike varianter tillates og utgjør hoveddelen av arealbruken.<sup>74</sup> Dersom arealdelen er avsatt til hovedformålet «bebyggelse og anlegg», tillates alle former for oppføring av bygg eller anlegg.

---

<sup>74</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 214.



Formålet kan imidlertid innsnevres til bare å gjelde «næringsbebyggelse».<sup>75</sup> Ordlyden «næringsbebyggelse» er vidt formulert, og tilsier en bygning som skal brukes i forbindelse med virksomhetsdrift. Kart- og planforskriften presiserer nærmere at ordlyden skal omfatte industri-, håndverks-, og lagervirksomhet.<sup>76</sup> En samleterminal har størst likhetstrekk med lagervirksomhet, ettersom en samleterminal vil utgjøre en bygning der varer samles fra ulike leverandører, før de fraktes videre til kunden. Det vil følgelig være store likheter mellom en samleterminal og annen lagervirksomhet.

I vedlegg til kart- og planforskriften er i tillegg «godsterminal» og «godslager» oppgitt som underformål til bebyggelse og anlegg, som kan reguleres nærmere i reguleringsplan.<sup>77</sup> I reguleringsplanen har kommunene anledning til å spesifisere underformål nærmere enn i en kommuneplan, som er mer grovmasket. Det faktum at kart- og planforskriften plasserer godsterminal og godslager under «bebyggelse og anlegg» i en reguleringsplan, taler for at «bebyggelse og anlegg» vil være rett arealformål for etablering av en samleterminal også i kommuneplanen. En samleterminal er riktignok ikke helt det samme som verken godslager eller godsterminal. Hensynene bak de tre tiltakene er imidlertid i stor grad de samme, herunder å oppbevare og frakte gods. Det legges derfor til grunn for den videre redegjørelsen at samleterminaler omfattes av arealformålet «næringsbebyggelse» i pbl. § 11-7 nr. 1.

#### **4.3.4 Rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel**

Dersom det avsettes område i kommuneplanens arealdel til «næringsbebyggelse» vil rettsvirkningen være at det ikke er lov å ta i bruk, endre eller bebygge området på en måte som er i strid med planen.<sup>78</sup> Det vil dermed bare være mulig å oppføre næringsbygninger i området, herunder bl.a. en samleterminal. Ettersom kommuneplanens arealdel har direkte rettsvirkning for «framtidig arealbruk» i området, vil planen være bindende for tiltakene som er nevnt i pbl. §§ 1-6 og 20-1.<sup>79</sup>

Avsetting av areal i kommuneplanen til «næringsbebyggelse» vil imidlertid ikke innebære at det bare kan etableres samleterminaler, eller i det hele tatt må etableres samleterminaler, i området som avsettes til arealformålet. Private aktører vil således ikke være pålagt verken å

---

<sup>75</sup> Jf. underformålene til pbl. § 11-7 nr. 1.

<sup>76</sup> Kart- og planforskriften, vedlegg I A.

<sup>77</sup> Kart- og planforskriften, vedlegg I A.

<sup>78</sup> Se pbl. § 11-5, jf. § 1-6.

<sup>79</sup> Se også avhandlingens kap. 1.3.

etablere eller bruke samleterminaler, selv om kommuneplanens arealdel åpner for det. Jeg vil derfor se på hvilke andre virkemidler kommunen har til å regulere samleterminaler, og om disse er bedre egnet til å pålegge private aktører å etablere og benytte seg av tiltaket.

## 4.4 Regulering av samleterminaler i reguleringsplanen

### 4.4.1 Generelt om reguleringsplan

Reguleringsplaner med tilhørende bestemmelser angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i kommunen.<sup>80</sup> Gjennom en reguleringsplan fastsettes det hvordan, og til hvilke formål arealene innenfor kommunen kan utnyttes. Planen er mer detaljert enn kommuneplanens arealdel, og gir grunnlag for avklaring av hvilke bygge- og anleggstiltak som kan gjennomføres i planområdet.<sup>81</sup> Detaljeringsgraden er avhengig av formålet med planen, og om det er behov for videre detaljering for deler av planen når utbyggingstidspunktet nærmer seg.<sup>82</sup> Det skilles mellom områderegulering og detaljregulering. Mens områderegulering er en reguleringsplan som avklarer hovedstrukturene innenfor et område, er detaljregulering en plan som omfatter mindre arealer og viser flere detaljer om utforming, bruk og vern i området.<sup>83</sup>

Det følger av pbl. § 4-2 at alle forslag til planer etter loven ved offentlig ettersyn skal ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området. En vedtatt reguleringsplan er en politisk beslutning der kommunestyret har avveid ulike hensyn og interesser. For å sikre effektive reguleringsplanprosesser, bør reguleringsplanen og tiltak som følger av den derfor være i samsvar med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel. Det innebærer at når arealbruken for et område er fastsatt til «næringsbebyggelse» i kommuneplanen, bør dette følges opp i reguleringsplanen.

Kommunen har imidlertid ingen plikt til selv å starte arbeidet med en reguleringsplan, slik de har for å utarbeide eller revidere kommuneplanen. De fleste detaljplaner starter derimot som

---

<sup>80</sup> Jf. pbl. § 12-1.

<sup>81</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 105.

<sup>82</sup> Reguleringsplanveilederen (2018) s. 14.

<sup>83</sup> Se pbl. §§ 12-2 og 12-3, samt reguleringsplanveilederen (2018) s. 24 og 25.

private planforslag, ved at private aktører som ønsker å gjennomføre konkrete tiltak setter i gang prosessen og fremmer forslaget for kommunestyret. Dersom kommunen ønsker en samleterminal, kan den likevel følge opp tiltaket med å regulere til det. I slike tilfeller, og for slike tiltak, er en ny reguleringsplan nødvendig.

#### **4.4.2 Kreves det reguleringsplan for samleterminaler?**

Kommunen kan ifølge pbl. § 11-9 nr. 1 vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om «krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak». Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen gir en generell hjemmel til å stille reguleringsplankrav knyttet til alle enkeltområder og formål i kommuneplanens arealdel.<sup>84</sup> Kommunen kan dermed stille som krav i arealdelen at det må utarbeides og foreligge reguleringsplan for konkrete areal eller tiltak, før det gis byggetillatelse eller tiltak kan gjennomføres. Det innebærer at kommunen kan avsette et område til «næringsbebyggelse» i kommuneplanens arealdel, med nærmere krav om reguleringsplan for etablering av samleterminaler.<sup>85</sup>

For gjennomføring av «større bygge- og anleggstiltak» gjelder det et eksplisitt krav om reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd. Dersom et tiltak er å anse som «større bygge- og anleggstiltak» må det dermed foreligge en reguleringsplan før tiltaket kan gjennomføres. Det må derfor vurderes om en samleterminal vil utgjøre et «større bygge- og anleggstiltak», som krever reguleringsplan før etablering, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd.

Den naturlige språklige forståelsen av «større bygge- og anleggstiltak» tilsier at prosjektet må være av en viss størrelse. Ordlyden gir imidlertid liten veiledning for hvor grensen for hva som er «større» går, og det legges opp til en konkret, skjønnsmessig vurdering. I forarbeidene uttales det at vurderingen må bero på «de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken», og at «[v]isse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt». Videre uttales det at i tilfeller der «virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre», kan også tiltak som ikke i seg selv er så store føre til reguleringsplikt.<sup>86</sup>

I Rt-2009-354 la Høyesterett til grunn at spørsmålet om hva som ligger i begrepet «større bygge- og anleggstiltak» er et rettsbruksskjønn. Samtidig gir Høyesterett uttrykk for at det kan

---

<sup>84</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 221.

<sup>85</sup> Jf. pbl. § 11-9 nr. 1.

<sup>86</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228.

bli møtt med lav prøvingsintensitet fra domstolene.<sup>87</sup> Det er derfor i stor grad opp til plan- og bygningsmyndighetene å vurdere forholdene i den enkelte kommune, for å ta stilling til om reguleringsplan må utarbeides i det konkrete tilfellet.

Samleterminaler er et relativt nytt konsept i Europa, og det finnes per i dag ingen tilsvarende tiltak i Norge. Det er derfor vanskelig å si noe konkret om hvor store slike bygninger vil være. Terminalen skal imidlertid romme flere varebiler, og ha lagringskapasitet for gods fra disse. Det er derfor nærliggende å anta at tiltaket vil være av en viss størrelse. Forarbeidene nevner i tillegg at byggetiltak i nye byggeområder som regel vil være «større bygge- og anleggstiltak», og at det skal mindre til for å kreve reguleringsplan dersom området det skal bygges i er sårbart.<sup>88</sup> Uttalelsene kan forstås som at dersom kommunen avsetter et sårbart område til etablering av samleterminaler, og området ikke er bebygget fra før, vil tiltaket fort kunne anses som «større bygge- og anleggstiltak» som krever reguleringsplan før gjennomføring, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd.

Redegjørelsen viser at kommunen har stor skjønnsfrihet når det gjelder vurderingen av om samleterminaler krever reguleringsplan. Det kan både kreves i kommuneplanens arealdel, eller med direkte grunnlag i pbl. § 12-1 tredje ledd dersom kommunen finner at tiltaket er et «større bygge- og anleggstiltak». Det legges derfor til grunn for den videre redegjørelsen at det kan oppstilles krav om reguleringsplan for etablering av samleterminaler. Det neste som skal vurderes er om det kan stilles ytterligere bestemmelser til arealformålet «næringsbebyggelse» i reguleringsplan. Deretter vil jeg redegjøre for hvilke rettsvirkninger en reguleringsplan for samleterminaler vil ha for private aktører.

#### **4.4.3 Arealformålet «næringsbebyggelse» i pbl. § 12-5**

Arealformålene i reguleringsplaner og kommuneplaner er tilnærmet tilsvarende. Hovedformål kan imidlertid kombineres i reguleringsplaner, og underformål under et hovedformål kan kombineres både innbyrdes, men også med underformål under et annet hovedformål dersom det ikke er motstrid.<sup>89</sup> Det er altså større muligheter for detaljering i en reguleringsplan.

---

<sup>87</sup> Se Rt-2009-354 s. 360-361.

<sup>88</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228.

<sup>89</sup> Pedersen (2018) s. 327.

Det fremgår av pbl. § 12-3 at detaljregulering brukes for å «følge opp kommuneplanens arealdel». Det innebærer at den overordnede arealdisponeringen i kommuneplanens arealdel skal konkretiseres gjennom detaljregulering. Kommunestyret skal påse at detaljregulering utarbeides for de områder eller tiltak som er bestemt i kommuneplanens arealdel, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og plangjennomføring.

Ifølge forarbeidene er detaljreguleringsplan en «plan for bruk og vern av mindre områder, og for utforming, bruk og vern av bygninger, uterom og anlegg». Detaljregulering er planformen for «gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak».<sup>90</sup> Det primære formålet med detaljregulering er følgelig å legge til rette for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vern og sikring av verdier. Detaljregulering omfatter i utgangspunktet mindre arealer, og viser flere detaljer om utforming, bruk og vern, enn områderegulering. Det innebærer at når det fremgår av kommuneplanens arealdel at et område skal avsettes til arealformålet «næringsbebyggelse», kan det spesifiseres i en reguleringsplan hvilke tiltak som kan oppføres i tråd med formålet og hvordan disse skal utformes.

Kart- og planforskriften vedlegg I viser i tillegg at det er mulig å underdele arealformene i reguleringsplanen i større grad enn i kommuneplanens arealdel.<sup>91</sup> Det fremgår av forskriften at arealformålet «næringsbebyggelse» kan spesifiseres nærmere til «godslager» og «godsterminal» i en reguleringsplan.<sup>92</sup> En samleterminal vil ha likhetstrekk med begge disse underformålene, ettersom det i stor grad handler om å oppbevare, samlaste, og frakte varene videre til kunder. Dersom kommunen avsetter et område i reguleringsplan til «godslager» eller «godsterminal», vil en samleterminal dermed kunne oppføres i tråd med arealformålet.

Redegjørelsen viser at det er hjemmel i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter til å avsette areal for etablering av samleterminaler. Ved å detaljregulere samleterminaler, kan kommunen i større grad legge opp til en hensiktsmessig etablering av samleterminaler i områder avsatt til «næringsbebyggelse» i kommuneplanens arealdel. Det neste som må vurderes er om kommunen kan knytte bestemmelser om etablering og bruk av samleterminaler i reguleringsplan.

---

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 230.

<sup>91</sup> Kart- og planforskriften Vedlegg I A.

<sup>92</sup> Kart- og planforskriften vedlegg I A

## 4.5 Reguleringsplanbestemmelser

### 4.5.1 Generelt om adgangen til å stille bestemmelser til arealformål

Plan- og bygningsloven § 12-7 gir hjemmel til å fastsette reguleringsplanbestemmelser til arealformål i reguleringsplanen. Bestemmelsen inneholder en uttømmende oppregning av hvilke forhold bestemmelsene kan inneholde. Det vil i denne delen av oppgaven vurderes om det kan stilles krav i reguleringsplan om at nye virksomheter må etablere og benytte seg av samleterminaler, i et område avsatt til «godslager» eller «godsterminal» i reguleringsplanen.

Etter bestemmelsens første ledd «kan» kommunen «i nødvendig utstrekning» gi bestemmelser til arealformål om forhold i § 12-7 nr. 1 til 12. Den naturlige språklige forståelsen av «kan» innebærer at det er opp til kommunens skjønn å avgjøre om det skal gis reguleringsbestemmelser, så lenge bestemmelsen er innenfor lovens rammer.

Reguleringsbestemmelsen kan imidlertid kun gis «i nødvendig utstrekning» til arealformålet. Ordlyden tilsier at bestemmelsen må ha en tilknytning til arealformålet, og at reguleringsbestemmelsen ikke kan gå lengre enn det som kreves for å fremme formålet med reguleringen.

Mortensrud-dommen gjaldt spørsmål om hvilke skranker plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 setter for adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Førstvoterende konstaterer i dommen at § 12-7 er en «kan»-bestemmelse som kan brukes på visse vilkår.<sup>93</sup> Dersom lovens vilkår er oppfylt, beror det dermed på forvaltningens frie skjønn om den ønsker å stille vilkår til reguleringsplanen. Det kan videre utledes fra dommen at vilkåret som stilles må ha en sammenheng med arealformålet.

At bestemmelsen må ha en tilknytning til arealformålet, kan også utledes av forarbeidene til § 26 i 1985-loven.<sup>94</sup> Det uttales i forarbeidene at «bestemmelser skal gis for å fremme eller sikre formålet med reguleringen» og at «bestemmelsene må være innenfor lovens ramme».<sup>95</sup> Uttalelsen trekker klart i retning av at reguleringsplanbestemmelsen som stilles må ha en tilknytning til, eller sammenheng med arealformålet.

---

<sup>93</sup> Se HR-2021-953-A (Mortensrud-dommen) avsnitt 36.

<sup>94</sup> Plan- og bygningsloven av 1985 § 26 (opphevet).

<sup>95</sup> Se plbl. § 26 (opphevet), og Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 121.

Oppregningen i pbl. § 12-7 nr. 1 til 12 omfatter bestemmelser av til dels svært ulik art. Det taler for at skrankene i nødvendighetskravet kan variere ut i fra hvilken bestemmelse forvaltningen ønsker å stille til arealformålet. Den nærmere grensen for hva som er «nødvendig» må beror derfor på en tolkning av nødvendighetskravet, og det alternativet som er aktuelt å anvende i den konkrete sak.<sup>96</sup> Generelt er det grunn til å anta at terskelen for hva som er «nødvendig» trolig vil være lavere ved tiltak som fremmer miljøhensyn, ettersom miljø er et rettslig hensyn som både nyter vern etter Grl. § 112, og som har direkte forankring i pbl. § 1-1, jf. § 3-1.<sup>97</sup>

Jeg vil i det videre vurdere om planmyndighetene har hjemmel i pbl. § 12-7 til å stille vilkår om at private aktører må etablere samleterminaler for å få bygge i et område avsatt til godslager eller godsterminal. Deretter blir spørsmålet om planmyndighetene kan stille vilkår om at igangværende virksomhet må bruke samleterminaler i sin virksomhet. Det relevante hjemmelsgrunnlaget er pbl. § 12-7 nr. 2 som gir grunnlag for å gi bestemmelser om vilkår for bruk eller forbud mot bruksformer, og nr. 3 som utgjør en spesifisering av nr. 2.

#### **4.5.2 Bestemmelser om bruk av arealer og bygninger i planområdet**

Kommunen kan etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2 første alternativ stille vilkår om «bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet» for å «fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet». Den naturlige språklige forståelsen av «bruk av arealer [og] bygninger» tilsier at kommunen har stor skjønnsfrihet når det gjelder hvordan ulike bygninger i området skal kunne brukes. Rekkevidden av skjønnsfriheten avgrenses imidlertid av at vilkåret må gis for å «fremme eller sikre formålet med planen», og «ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet».

Ordlyden taler for at det kan stilles vilkår om at bygninger som oppføres i et område må brukes som en samleterminal. Dette vil være i tråd med formålet med planen, ettersom en samleterminal faller innunder både arealformålet «næringsbebyggelse», samt de mer spesifiserte formålene «godslager» og «godsterminal»<sup>98</sup>. I tillegg vil en samleterminal legge til rette for en mer miljøvennlig regulering av godstransport, og redusere klimagassutslipp fra

---

<sup>96</sup> Myklebust (2019) s. 286.

<sup>97</sup> Se nærmer redegjørelse for betydningen av miljøhensyn i plan- og bygningsretten i avhandlingens kapittel 2.

<sup>98</sup> Se pbl. § 12-5 nr. 2, samt Kart- og planforskriften vedlegg I A.

transportsektoren. Tiltaket vil dermed også ivareta hensyn i planområdet, da miljøhensyn generelt er et viktig hensyn som skal ivaretas i hele planprosessen.<sup>99</sup>

Bestemmelsen innebærer imidlertid ifølge forarbeidene bare «muligheter til å styre for eksempel visse former for ferdsel, aktiviteter eller virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplanen».<sup>100</sup> Kommunen kan dermed ikke stille bestemmelser og krav til all form for bruk. Bestemmelsen må derimot ses i sammenheng med hvilke miljøkrav som til enhver tid foreligger for detaljplanen, og hvorvidt bruksutøvelsen i området er i strid med disse.

Det fremgår videre av forarbeidene at reguleringsplanen i utgangspunktet gjelder «regulering av fysiske ressurser og ikke aktivitet og virksomhet som sådan», og at reguleringsplan «heller ikke kan bestemme hvem som skal stå for gjennomføringen av den eller benytte bygninger, anlegg og grunn».<sup>101</sup> Uttalelsen taler nokså klart for at kommunen ikke kan stille vilkår om etablering og bruk av en samleterminal, for å få bygge i et område avsatt til godsterminal eller godslager. Det kan også ses i lys av at kart- og planforskriften ikke eksplisitt nevner samleterminaler som et underformål til reguleringsplan. Det vil derfor stride med forutberegnelighetshensyn å stille vilkår om at det må etableres og brukes *samleterminal*, for å få bygge i område avsatt til «godslager» eller «godsterminal» i reguleringsplanen. Dette taler med styrke for at slike vilkår ikke kan stilles etter pbl. § 12-7 nr. 2.

Det kan heller ikke stilles vilkår som har som mål å styre konkurranser eller bransjer, men det kan av hensyn til omkringliggende miljø stilles krav om for eksempel åpningstider og støyutslipp.<sup>102</sup> Ifølge reguleringsplanveilederen kan det ikke gis bestemmelser om regulering av den økonomiske delen av virksomhetsdriften. Det kan imidlertid settes vilkår som begrenser virksomhetens karakter og utførelse, herunder restriksjoner for å hindre unødige miljøulepper.<sup>103</sup> Muligheten for å gi bestemmelser som begrenser en virksomhets karakter og utførelse, må derfor være begrunnet i miljøhensyn og konkrete virkninger av virksomheten. Kommunen kan derimot ikke fastsette hvem som skal gjennomføre de planlagte tiltakene i

---

<sup>99</sup> Se redegjørelsen i avhandlingens kap. 2.

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233 til § 12-7 nr.1.

<sup>101</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233 til § 12-7 nr. 2.

<sup>102</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

<sup>103</sup> Jf. reguleringsplanveilederen (2018) s. 124.



reguleringsplanen, eller benytte seg av ulike bygninger i området. Dette er forhold som skal fastsettes i konsesjoner eller bevillinger etter andre lover.<sup>104</sup>

Det vil være i tråd med de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging å stille bestemmelser om at det må etableres samleterminaler for å få bygge i et område avsatt til godsterminal eller godslager. Planretningslinjene sier riktignok ikke noe om akkurat dette spørsmålet, men de gir føringer for at det bør kunne legges til rette for denne type tiltak. Særlig ettersom samleterminaler vil kunne bidra til å utvikle bærekraftige byer, redusere transportbehovet i godstransportsektoren, i tillegg til at sisteleddistribusjonen av varene kan foregå med mindre og mer miljøvennlige kjøretøy.<sup>105</sup> Ved å stille bestemmelser til arealbruken som er i tråd med planretningslinjene for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging, vil kommunen redusere klimagassutslippene fra transportsektoren i tråd med planretningslinjen for klima- energiplanlegging og klimatilpasning.<sup>106</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet har vurdert spørsmålet om kommunen kan gi bestemmelser om el-ladepunkter i parkeringsanlegg av hensyn til klima. I en tolkningsuttalelse fra 2019 ble det uttalt at det kan gis slike reguleringsbestemmelser etter pbl. § 12-7 nr. 2, jf. nr. 4 og nr. 7. Det ble begrunnet med at «det kan settes vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg», at det kan gis «funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer» og at ordlyden er «såpass vid at den kan åpne for denne typen bestemmelser». Det ble samtidig presisert at det «ikke gjennom reguleringsbestemmelser kan fastsettes at alle parkeringsplasser i nye boligselskaper skal ha lademuligheter for elbiler».<sup>107</sup>

Uttalelsen har ingen direkte rettslig overføringsverdi, men kan gi føringer for hvordan ordlyden i § 12-7 skal forstås. Det kan utledes av uttalelsen at ordlyden er vid og åpner for at det kan gis bestemmelser om mange forhold. Det kan også ses i lys av at plan- og bygningsloven er et virkemiddel for å ivareta klimahensyn, og at det bør kunne tilrettelegges for ulike tiltak som er egnet til å ivareta miljøet.<sup>108</sup> Et vilkår om at bygninger som oppføres i

---

<sup>104</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

<sup>105</sup> Se avhandlingens kap. 1.2.

<sup>106</sup> Se nærmere redegjørelse av de statlige planretningslinjene i kap. 4.3.

<sup>107</sup> Jf. TUDEP-2019-1274-3.

<sup>108</sup> Se avhandlingens kapittel 2.

forbindelse med lagring av gods må utgjøre samleterminaler, kan derfor sies å falle innunder ordlyden «bruk av (...) bygninger» i § 12-7 nr. 2.

Bestemmelser om etablering og bruk av samleterminaler vil imidlertid hovedsakelig utgjøre vilkår om virksomhetsutøvelse, og ikke den fysiske utformingen av en bygning, selv om denne også vil kunne påvirkes. Det er derfor mer nærliggende å trekke paralleller til uttalelsen fra departementet om at det ikke kan fastsettes at «alle» parkeringsplasser i nye boligselskaper skal ha lademuligheter for elbiler. Tilsvarende kan det argumenteres for at det ikke er hjemmel til å stille vilkår om at «alle» godslagre eller godsterminaler som etableres og brukes må være samleterminaler. En slik forståelse samsvarer i tillegg med uttalelsene i forarbeidene, ettersom reguleringsbestemmelser ikke skal regulere «aktivitet og virksomhet som sådan».<sup>109</sup>

Departementet viser imidlertid ikke til noe rettslig grunnlag for sin forståelse av at det ikke kan fastsettes at «alle parkeringsplasser i nye boligselskaper skal ha lademuligheter». Uttalelsen kan derfor ikke tillegges nevneverdig vekt, særlig i lys av at ordlyden i § 12-7 nr. 2 er vidt formulert. Klimahensyn taler derimot for at det bør kunne stilles vilkår om at det må legges til rette for el-ladepunter i parkeringsanlegg. Miljø- og klimahensyn taler tilsvarende for at det kan stilles som vilkår for bygging av godslager og godsterminal, at de utformes og brukes som en samleterminal. Kommunene bør kunne planlegge for løsninger som er relevante for behov i framtiden, og en samleterminal vil kunne føre til mindre klimagassutslipp fra godstransport i kompakte norske byer.

Høyesterett har uttalt seg om de rettslige rammene for å gi reguleringsbestemmelser i Gaulosen-saken.<sup>110</sup> Førstvoterende sier i dommen at «det vesentlige synes å være at det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet». Videre uttales det at bestemmelsen «bør derfor forstås slik at det ikke kan gis bestemmelser som vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt».<sup>111</sup> Uttalelsen kan forstås som at det ikke kan stilles reguleringsbestemmelser som i realiteten vil føre til at området ikke kan benyttes.

Bestemmelser om at det må etableres og brukes samleterminaler for å få bygge i område avsatt til «godsterminal» eller «godslager» vil sannsynligvis gjøre det vanskelig å få realisert

---

<sup>109</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

<sup>110</sup> Se Rt-1993-278 (Gaulosen-saken).

<sup>111</sup> Rt-1993-278 s. 286.

reguleringsplanen. Det er et kostbart tiltak som ikke benyttes i Norge fra før av, og dermed vil det kunne oppleves som en risiko for private aktører å legge om virksomheten sin til å heller etablere og benytte seg av samleterminaler, enn godslagre og godsterminaler. I tillegg kan det være at private aktører ikke ser behovet av en samleterminal, og derfor ikke kommer til å kunne bruke området. Det taler for at en slik reguleringsbestemmelse ikke har hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 2.

Det er imidlertid et klart statlig ønske om å redusere lokale klimagassutslipp, og prioritere mer klima- og energivennlige løsninger for transportsektoren. Miljø- og klimahensyn, samt statlige planretningslinjer, taler dermed for at kommunen kan stille bestemmelser om at det bare kan etableres og brukes samleterminaler i områder avsatt til godslager eller godsterminal i reguleringsplan. Ordlyden i pbl. § 12-7 nr. 2 gir isolert sett heller ikke noen begrensning på kommunens adgang til å gi bestemmelser om bruk, som har til siktemål å redusere klimagassutslipp.

Forarbeidene taler derimot med styrke i motsatt retning. Det fremgår av forarbeidene at reguleringsplanen, med tilhørende bestemmelser, ikke skal regulere «aktivitet og virksomhet som sådan». Utgangspunktet er dermed at kommunen ikke kan kreve at det etableres og/eller brukes samleterminaler i et område avsatt til «godsterminal» eller «godslager».<sup>112</sup>

Målsetninger i statlige planretningslinjer kan ikke være nok til å sette forarbeidene til side. Det må ses i lys av at legalitetsprinsippet utgjør en skranke for utvidende tolkning av plan- og bygningslovens bestemmelser. Det er dermed ikke tilstrekkelig lovhjemmel i pbl. § 12-7 nr. 2 til å pålegge private aktører å etablere og bruke samleterminaler i et område som er avsatt til næringsbebyggelse, herunder «godslager» eller «godsterminal».

### **4.5.3 Tiltak og krav til pågående virksomhet for å forebygge forurensning**

Kommunen kan etter pbl. § 12-7 nr.3 gi reguleringsbestemmelse om «grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet», samt «tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning».

---

<sup>112</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

Bestemmelsen synes å gi kommunen vide fullmakter til å gi bestemmelser om grenseverdier og krav til miljøkvalitet. Formuleringen «pågående virksomhet» åpner for en adgang til å gripe inn i allerede gitte tillatelser, med nye reguleringsbestemmelser. Dette strider med det klare utgangspunktet i § 12-4 om at planer virker fremover i tid. Det er imidlertid en oppfatning i teorien om at bestemmelsen ikke kan tas på ordet på dette punktet.<sup>113</sup>

Det fremgår derimot av forarbeidene at «i den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler, må kommunenes hjemmel til å treffe vedtak avklares med forurensningsmyndighetene».<sup>114</sup> Forarbeidene åpner følgelig for at bestemmelser om grenseverdier i en reguleringsplan kan gjelde for en virksomhet som utvider eller endrer sin bruk av arealer eller bygninger. Dette krever ny tillatelse av planmyndighetene, og i slike tilfeller kan det stilles strengere vilkår til utslipp og miljøkvalitet. Det forutsetter imidlertid samordning mellom plan- og bygningsmyndighetene, og forurensningsmyndighetene.

Aktører som har godslagre i et område hvor det stilles strengere miljøkrav enn da tiltaket ble oppført, kan dermed måtte innfinne seg med å endre virksomheten slik at den oppfyller de miljøkravene som forurensningsmyndighetene stiller til slik virksomhetsutøvelse.

#### **4.5.4 Rettsvirkningen av reguleringsplan med tilhørende bestemmelser**

Det følger av pbl. § 12-4 at en vedtatt reguleringsplan er bindende for «framtidig arealbruk» i området. Reguleringsplanen bestemmer dermed hvilken rådighet over grunnen som er tillatt, og nye tiltak må holde seg innenfor reguleringsbestemmelsene som er gitt for området. Dersom et nytt tiltak er i strid med reguleringsplanen, innebærer planen et forbud mot å sette i gang tiltaket. I et område som er avsatt til «næringsbebyggelse» i kommuneplanens arealdel, og «godslager» eller «godsterminal» i reguleringsplanen, vil all annen oppføring være forbudt. Samleterminaler faller innunder formålet «godslager» og «godsterminal», og vil derfor være et tiltak som kan etableres og brukes i områder som er avsatt til slike formål.

Det er primært nye tiltak og endret bruk av areal som ikke må være i strid med planen, jf. formuleringen «framtidig arealbruk» i pbl. § 12-4. Reguleringsplaner griper i utgangspunktet

---

<sup>113</sup>Se Innjord og Zimmermann (2020) s. 355, og Holt (2021) s. 429.

<sup>114</sup>Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

ikke inn i eksisterende virksomhetsutøvelse.<sup>115</sup> Det kan imidlertid stilles vilkår i tråd med pbl. § 12-7 nr. 3 som stiller strengere miljøkrav til igangværende virksomhet. Planmyndighetene kan altså ikke pålegge private aktører å etablere eller bruke samleterminaler. Strengere miljøkrav for virksomheter kan imidlertid være et virkemiddel for å få bransjen til å etablere og bruke samleterminaler for å oppfylle miljøkravene som stilles.

Reguleringsplanen kan i tillegg gjennomføres ved ekspropriasjon, dersom det er behov for å gjøre endringer i eksisterende tiltak og virksomhet.<sup>116</sup> Dette gjør reguleringsplanen til et sterkere virkemiddel for kommunen enn kommuneplanens arealdel, som til sammenligning ikke kan gjennomføres ved ekspropriasjon, og dermed ikke har like stor påvirkning på igangværende virksomhet.

Det fremgår av pbl. § 12-4 fjerde ledd at «reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16». Etter § 16-2 kan kommunen ekspropriere til «gjennomføring av reguleringsplan». Ordlyden «til gjennomføring av reguleringsplan» innebærer at det må foreligge en reguleringsplan som gir grunnlag for ekspropriasjon, samt at formålet med ekspropriasjonen må være å gjennomføre reguleringsplanen.<sup>117</sup> En vedtatt reguleringsplan som gir hjemmel for oppføring av samleterminal, kan dermed gi grunnlag for kommunen til å ekspropriere for å gjennomføre planen. Det forutsetter at formålet med ekspropriasjonen er å etablere en samleterminal i området.

## 4.6 Medvirkning i planprosessen

Drøftelsen i de to foregående delkapitlene viser at planmyndighetene ikke kan bruke plansystemet til å pålegge godstransportbransjen å etablere og bruke samleterminaler. Før kommunen regulerer et område til samleterminaler, bør de derfor avklare at dette er et tiltak som det er vilje til å etablere og benytte i bransjen. En måte å gjøre det på, er å legge opp til at bransjeaktørene får medvirke i planprosessen av samleterminaler.

Plan- og bygningsloven § 5-2 stiller krav om at planforslag skal sendes på høring, også til private organisasjoner og andre som blir «berørt av forslaget». Bylogistikk med tilhørende aktiviteter og tiltak domineres generelt av privat sektor, og regulering av godstransport er i

---

<sup>115</sup> Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 231.

<sup>116</sup> Fremgår av pbl. § 12-4 fjerde ledd og § 16-2. Se også Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 231.

<sup>117</sup> Se rundskriv H-14/02 s.9.

stor grad noe som angår private aktører. Det er derfor klart at aktører fra transportbransjen vil bli «berørt av forslaget» om etablering og bruk av samleterminaler.

Ifølge forarbeidene er formålet med å sende planforslaget til berørte parter å få «gode og grundige uttalelser fra de som berøres av plane[n]», slik at planen kan få et så godt innhold som mulig.<sup>118</sup> En viktig side ved kommunal planlegging er at alle planen vil ha betydning for, skal ha rett til å uttale seg om den. Siden godstransport i stor grad reguleres av private aktører er det helt nødvendig for kommunen både å kjenne til, og rådføre seg med, den bransjen som berøres av de ulike tiltakene.

Ved å involvere aktører i transportbransjen på et tidlig stadie i prosessen kan kommunen informere aktørene om fordelene tiltaket vil kunne ha for både miljø, men også effektivisering av selve næringen. I tillegg får aktører fra bransjen være med på å bestemme hvordan tiltaket skal gjennomføres, slik at det både blir hensiktsmessig utført fra et miljøperspektiv, men også ut i fra de ulike aktørenes interesser og behov. Samarbeid mellom kommunen og godstransportbransjen om regulering av samleterminaler vil dermed kunne medføre at kommunen blir mer observant på hvilke utfordringer tiltaket kan medføre for bransjen. Det kan igjen føre til at planmyndighetene og private aktører blir enige om hvordan utfordringene eventuelt skal begrenses.

Bransjen vil samtidig oppleve et eierskap til tiltaket fra begynnelsen av, ved at de får være med å utforme det fra sitt eget perspektiv. Et samarbeid mellom kommunen og bransjen tidlig i planprosessen, kan derfor skape større vilje blant virksomheter til å etablere og bruke samleterminaler i stedet for vanlige godsterminaler og godslagre. Medvirkning fra bransjen er dermed viktig for kommunen når det gjelder regulering av samleterminaler, særlig siden kommunen ikke kan pålegge virksomheter verken å etablere eller bruke terminalene.

---

<sup>118</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 189.

# 5 Samspillet mellom plan- og bygningsloven og vegtrafikkloven

## 5.1 Innledning

Formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1 annet ledd sier at planlegging etter loven skal bidra til å «samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver». Den naturlige språklige forståelsen av «samordne» er at planleggingen i en sektor må ses i sammenheng med retningslinjer fra andre sektorer. Bestemmelsen skal ifølge forarbeidene forstås som at planlegging etter loven er «sektorovergripende».<sup>119</sup> Arealbruken som fastlegges i kommunens arealplaner er dermed bindende for statlige sektormyndigheter. Planleggingen må samtidig ses i sammenheng med spesiallover som virker sammen med plan- og bygningsloven. Det sentrale for avhandlingen er om vegtrafikklovgivning kan regulere sider ved godstransporten som plan- og bygningsloven ikke gir hjemmel for å regulere.

Til nå har avhandlingen vist at kommunen kan avsette areal til etablering av samleterminaler gjennom arealplaner.<sup>120</sup> Planmyndighetene kan derimot ikke *pålegge* private aktører verken å etablere eller bruke samleterminaler etter plan- og bygningslovens regler. Det må derfor vurderes om det finnes annet lovverk som kan gjøre dette. Samleterminaler utgjør i tillegg bare én del av godstransportproblematikken. For å redusere klimagassutslipp fra transportsektoren i tilstrekkelig grad, er det dermed behov for ytterligere tiltak. Særlig tiltak som knytter seg til selve transporten av gods vil kunne ha stor betydning for klimagassutslipp fra godstransportsektoren.

Det første jeg vil se på er hvordan transport av gods kan reguleres av planmyndighetene gjennom kommuneplanens arealdel. Deretter vil jeg vurdere om regler i vegtrafikkloven kan virke inn på transporten av gods, herunder samspillet mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningsloven.

---

<sup>119</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

<sup>120</sup> Se kapittel 4.

## 5.2 Regulering av transport i plan- og bygningsloven

Kommunen kan etter plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 2 avsette areal til «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», med underformålet «veg» som en nærmere spesifisering. Det fremgår av forarbeidene at arealformålet dekker «alle former for areal til transport, inkludert kjøreveg».<sup>121</sup> Planmyndighetene kan følgelig bestemme hvor i kommunen det skal være veier for transport, og legge disse slik at godstransport kommer seg fram til bl.a. samleterminaler på en hensiktsmessig måte.

Plan- og bygningsloven gir imidlertid ikke hjemmel til å stille forbud eller påbud i trafikken, eller på annen måte regulere selve kjøringen.<sup>122</sup> Det kan derfor ikke reguleres i plan hvilke kjøretøy som kan bruke de enkelte veiene i kommunen. Det fremgår derimot av forarbeidene at begrepet «i nødvendig utstrekning» i pbl. § 11-10 tilsier at det må være saklig grunnlag for å stille bestemmelser til arealformålene i kommuneplanens arealdel. I tillegg bør kommunen være varsom med å gi bestemmelser «der myndighet er lagt til sektormyndigheter gjennom sektorlovgivning».<sup>123</sup> Det neste som må vurderes er dermed om, og eventuelt på hvilken måte, sektormyndighetene kan regulere transporten av gods.

## 5.3 Regulering av transport gjennom vegtrafikklovgivning

### 5.3.1 Vegtrafikklovens anvendelsesområde

Plan- og bygningsloven gjelder fullt ut for planlegging av vei. Planmyndighetene kan dermed gjennom arealplanlegging bestemme hvor det skal være veier og hvor områder for stans, lasting og lossing av gods skal være. Det er derimot ikke hjemmel i plan- og bygningsloven til å bestemme hvilke transportmidler som kan benytte seg av veiene, eller når på døgnet det skal være lov å bruke veiene. Planmyndighetene kan heller ikke regulere såkalte lavutslippssoner gjennom plan. Dette må eventuelt reguleres gjennom annen lovgivning.

---

<sup>121</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s.248.

<sup>122</sup> Pbl. § 11-9 – 11-11 åpner ikke for å gi bestemmelser som regulerer selve trafikken.

<sup>123</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223.



Det fremgår av vegtrafikkloven § 1 første ledd at loven gjelder «all trafikk med motorvogn». Ordlyden er svært vid, og godstransport faller klart innenfor lovens anvendelsesområde. Vegtrafikklovens regler kommer dermed til anvendelse for transporten av gods. Ettersom samleterminaler er et tiltak som kan begrense antall varebiler i sentrum, er det relevant å vurdere om kommunen kan nekte varebiler å kjøre på visse veier. Dette må eventuelt gjøres ved bruk av skilting og/eller forbudssoner etter vegtrafikklovens regler.

### 5.3.2 Forbud mot bestemte grupper av kjøretøyer

Etter vegtrafikkloven § 7 kan «Kongen eller den han gir fullmakt» forby «bestemte grupper av kjøretøyer». Forbudet kan videre begrenses til å gjelde «på eller utenfor visse veier» og «innenfor et bestemt tidsrom».

Den naturlige språklige forståelsen av «Kongen eller den han gir fullmakt», tilsier at Kongen kan delegere myndigheten til å bestemme hvilke kjøretøy som kan benytte seg av veiene i kommunen til andre myndigheter. I 2010 ble myndigheten delegert til Samferdselsdepartementet ved kongelig resolusjon.<sup>124</sup> Bakgrunnen for vedtaket var behov for å iverksette trafikkregulerende tiltak for å avhjelpe alvorlig luftforurensing fra vegtrafikken i Bergen. Luftforurensningen i byen oversteg grenseverdiene i perioder, og det ble derfor innført påbud om par- og oddetallskjøring i kommunen. Tiltaket skulle avhjelpe luftforurensningen fra bruk av private biler i de periodene hvor luftforurensningen overskred grenseverdiene.<sup>125</sup>

Eksempelet fra Bergen kommune viser at samferdselsdepartementet kan delegeres myndighet fra Kongen etter vtrl. § 7. Bestemmelsen setter imidlertid ikke nærmere vilkår for myndighetsutøvelsen. Et første spørsmål er hvordan vilkåret «bestemte grupper av kjøretøyer» skal forstås. Den naturlige språklige forståelsen av «bestemte grupper av kjøretøyer» er at forbudet må rette seg mot en avgrenset gruppe av kjøretøy. Ellers gir ordlyden liten veiledning for hvordan man skal avgjøre hvilke kjøretøy som tilhører samme «grupp[e]». Forarbeidene presiserer derimot at forbudet kan rette seg mot «motorvogn av bestemt gruppe, for eksempel vogner under et bestemt akseltrykk, eller med maksimumlast,

---

<sup>124</sup> FOR-2010-10-15-1344.

<sup>125</sup> Luftforurensningen oversteg grenseverdiene i forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensnig av luftforurensning.

eller bare personbiler eller lignende».<sup>126</sup> Kjøretøyforskriften inneholder i tillegg en definisjon i § 2-2 av ulike bilgrupper. De kan inndeles i kategoriene «bil for persontransport», «bil for godsberging», og «tilhenger til bil».<sup>127</sup>

Lovens forarbeider angir i tillegg regulering av tungtrafikk i bykjerner, forbud mot bruk av personbiler i sentrumsområder i større byer, og bilfrie ukedager som eksempler på bruksforbud.<sup>128</sup> I lys av uttalelsene i forarbeidene, samt definisjonen av bilgrupper i kjøretøyforskriften, er det etter min mening gode holdepunkter for at Samferdselsdepartementet kan innføre forbud mot bruk av enkelte veier for lastebiler og annen tungtransport. Forbudet kan videre gjelde generelt, eller begrenses til å bare gjelde på visse angitte veier og/eller innenfor et bestemt tidsrom. Det er dermed i utgangspunktet hjemmel i vtrl. § 7 til å regulere hvilke kjøretøy som kan bruke veiene i kommunen, herunder å forby bruk av lastebiler og varebiler.

Forarbeidene inneholder imidlertid et tilleggsvilkår for å forby bestemte grupper kjøretøyer på veien. Det kreves ifølge forarbeidene at «arbeid på vegen eller vegens tilstand tilsier restriksjoner», at forholdene gjør det «særlig farlig» å ferdes på offentlig vei, eller at trafikken kan volde «skade».<sup>129</sup> Uttalelsene i forarbeidene kan forstås som at det bare er trafikale hensyn som kan begrunne forbud mot å kjøre med lastebiler på veiene. Miljøhensyn ble imidlertid brukt som begrunnelse for å begrense bruk av personbiler i Bergen kommune i 2010. Forarbeidene er i tillegg gamle, og i dagens samfunn er det et større fokus på klima- og miljø enn på 60-tallet.<sup>130</sup> Dette kan også utledes av forarbeidene, som selv sier at man før eller senere må «regne med å gjennomføre radikale innskrenkninger i adgangen til å bruke motorvogner».<sup>131</sup> Det må derfor kunne legges til grunn at miljøhensyn er et legitimt hensyn som kan tilsi restriksjoner etter vtrl. § 7 i dagens samfunn.<sup>132</sup>

Det fremgår videre av vtrl. § 5 annet ledd at departementet kan gi «regler om offentlige trafikkskilt». Trafikkskilt er en måte å styre trafikken på, ved at enhver skal «rette seg etter de forbud og påbud som skal gis på denne måte», jf. § 5 første ledd. Bestemmelsen gir følgelig departementet myndighet til å angi forbud i trafikken gjennom bruk av skilt. Skiltforskriften

---

<sup>126</sup> Ot.prp. nr. 23 (1964-1965) s. 65.

<sup>127</sup> FOR-1994-10-04-918 Kjøretøyforskriften § 2-2 nr. 2, 3 og 4.

<sup>128</sup> Ot.prp. nr. 23 (1964-1965) s. 58

<sup>129</sup> Ot.prp. nr. 23 (1964-1965) s. 58

<sup>130</sup> Avhandlingens kapittel 1,2 og 3 viser betydningen av miljøhensyn i planleggingen.

<sup>131</sup> Ot.prp. nr. 23 (1964-1965) s. 65.

<sup>132</sup> Sml. FOR-2010-10-15-1344.

gir en nærmere beskrivelse av hvilke forbud som kan gis, og jeg vil i det videre ta for meg forbud av betydning for regulering av godstransport.<sup>133</sup>

Det følger for det første av skiltforskriftens § 8 nr. 306.5 at departementet kan sette opp forbudsskilt for lastebil og trekkbil. Forbudet gjelder på den veistrekningen, eller det stedet, som forbudsskiltet er plassert.<sup>134</sup> Departementet eller kommunen kan dermed forby bruk av lastebiler på enkelte veier i kommunen ved bruk av forbudsskilt. I tillegg kan departementet etter forskriftens § 8 nr. 376.2 bruke skilt til å begrense hvor lenge varebiler kan bruke veier eller stoppesteder til lossing og lasting av varer. Etter forskriftens § 8 nr. 306.0 er det også anledning til å forby alle kjøretøy i visse soner i en kommune. Sistnevnte bestemmelse kan forstås som at departementet for eksempel kan stenge av areal til gågater, slik at verken godstransport eller personbiler kan benytte seg av veiene i området.

Departementet har følgelig en rekke virkemidler i vegtrafikkloven, med tilhørende forskrifter, til å styre bruken av lastebiler og annen godstransport. For det første kan lastebiler forbys å bruke enkelte veier i kommunen. I tillegg kan departementet bruke forbudsskilt til å ha soner der det bare er tillatt med lastebiler og levering noen tider i døgnet. Samlet kan bruken av disse virkemidlene føre til at bransjen ser behovet for å ha færre biler i sentrum, og å bruke mindre og mer miljøvennlige biler. Dette kan igjen føre til at aktørene ser behovet for å etablere og bruke samleterminaler. Tiltaket gjør at aktørene får samlet lasten sin til færre turer, og kan bruke mindre kjøretøy for sisteleddistribusjonen, som får benytte seg av veiene. Et forbud mot bruk av lastebiler på veiene vil dermed i praksis være et virkemiddel som kan «tvinge» bransjen til å slutte opp om bruken av samleterminaler.

### **5.3.3 Adgangen til å innføre lavutslippssoner**

Kommunen kan etter vegtrafikkloven § 13 syvende ledd «innføre lavutslippssone i et fastsatt område» for å «begrense miljølempen fra vegtrafikken» dersom de har fått «samtykke fra departementet». Bestemmelsen gir kommunen kompetanse til å innføre lavutslippssoner etter samtykke fra departementet. Lavutslippssoner er områder for lavere utslipp av klimagasser fra

---

<sup>133</sup> FOR-2005-10-07-1219, Skiltforskriften.

<sup>134</sup> Skiltforskriften § 7

veitrafikk, som etableres for å «forbedre luftkvaliteten i et område utsatt for lokal luftforurensning fra biler».<sup>135</sup>

Det fremgår av forskrift for lavutslippssoner § 4 at det kan innføres en kommunal lavutslippssone etter «samtykke fra Statens vegvesen». Kommunen fastsetter størrelsen på sonen, og kan ifølge § 5 etablere flere lavutslippssoner ved behov.<sup>136</sup> Forskriften gir kommunen tilsynelatende vidtrekkende skjønnsfrihet når det gjelder etablering og utforming av lavutslippssoner. Det er imidlertid ikke hjemmel i forskriften til å opprette lavutslippssoner utelukkende av hensyn til klimaet.<sup>137</sup> Derimot er det anledning til å fastsette lavutslippssoner av hensyn til lokal luftkvalitet etter vtrl. § 13.<sup>138</sup>

Regjeringen har uttalt i en stortingsmelding at å opprette lavutslippssoner og nullutslippssoner av hensyn til klima «vil bygge opp om ambisjonen regjeringa har om at nye personbilar og lette varebilar skal være nullutslippskjøretøy i 2025, og om målet regjeringa har sett om at varedistribusjonen i bysentruma skal være tilnærma utslippsfri innan 2030».<sup>139</sup> Uttalelsen kan forstås som et statlig ønske om at kommunene skal kunne opprette lavutslippssoner av hensyn til klima- og miljø, selv om den lokale luftkvaliteten ikke nødvendigvis overskrider grenseverdier. Ved å etablere lavutslippssoner av hensyn til klima, kan myndighetene i tillegg påvirke private aktører i større grad til å benytte seg av miljøvennlige biler for å frakte gods. Lavutslippssoner vil kunne bidra til at private aktører går over til å bruke kjøretøy som tilfredsstiller kravet i sonen, slik at de kan benytte seg av veien. Det er dermed et virkemiddel som kan være egnet til å få aktører til å bruke mer miljøvennlige biler.

Nullutslippssoner er et mer omdiskutert tema, som verken plan- og bygningsloven eller vegtrafikkloven så langt gir hjemmel for å etablere. Regjeringen har likevel uttalt at den vil se nærmere på om, og eventuelt hvordan, man kan bruke vegtrafikkloven § 7 til å opprette også slike soner av hensyn til miljøet. Det fremgår bl.a. av brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen, der vegvesenet blir bedt om å gjøre en bred vurdering av «rettslige, tekniske og praktiske problemstillinger» knyttet til et pilotprosjekt med nullutslippssoner i

---

<sup>135</sup> Jf. forskrift om lavutslippssoner for biler, FOR-2016-12-20-1681 § 1.

<sup>136</sup> Jf. forskrift om lavutslippssoner for biler §§ 4 og 5.

<sup>137</sup> Jf. også Meld. St. 20 (2020-2021) pkt. 3.4.2.6.

<sup>138</sup> Slik også FOR-2010-10-15-1344.

<sup>139</sup> Meld. St. 20 (2020-2021) pkt. 3.4.2.6.

Oslo og Bergen.<sup>140</sup> Det er imidlertid ikke et tiltak som kan iverksettes i norske kommuner for å redusere klimagassutslipp fra godstransportsektoren, etter dagens lovverk.

---

<sup>140</sup> Meld. St. 20 (2020-2021) pkt. 3.4.2.6.

## 6 Avsluttende refleksjoner

Formålet med oppgaven har vært å kartlegge hvilke rettslige virkemidler kommunene har for å etablere og regulere samleterminaler i norske byer. I den forbindelse har jeg sett på hvordan kommunene kan bruke arealplanlegging for å tilrettelegge for samleterminaler, og hvordan vegtrafikkloven kan anvendes for å påvirke private aktører til å benytte seg av terminalene.

Kommunene har flere virkemidler i plan- og bygningsloven for å legge til rette for tiltak som reduserer klimagassutslipp fra godstransport i byene. Gjennom å integrere bylogistikk i kommuneplanen, vil tiltak i forbindelse med bylogistikk være en del av den overordnede strategiplanleggingen i kommunen. Partene fra bransjen vil i tillegg kunne være med å utforme tiltakene på et tidlig stadiet i planleggingsprosessen. Det kan bidra til at både miljøhensyn, men også næringsinteresser blir vektlagt i planleggingen, samt at aktører fra bransjen føler et eierskap til tiltaket og derigjennom ser nytte av å etablere og bruke en samleterminal.

Gjennom arealplanlegging kan kommunen i tillegg utarbeide en kommuneplan og eventuelle reguleringsplaner slik at det avsettes areal til samleterminaler. Kommunen kan dermed legge til rette for at det iverksettes tiltak som kan føre til mer miljøvennlig godstransport. Private aktører kan imidlertid ikke pålegges verken å etablere eller bruke samleterminaler, selv om det reguleres til tiltaket gjennom arealplan og reguleringsplan. Det er derfor nødvendig å ha aktører fra transportbransjen med på laget i planleggingen.

Virkemidlene i vegtrafikkloven bør samtidig brukes aktivt for å styre trafikken på de veiene vi har i Norge. Forbud mot bruk av lastebiler på veiene, vil kunne «tvinge» bransjen til å bruke mindre og mer miljøvennlige biler for å frakte gods. Dette kan igjen føre til at aktørene selv ser nytte av en samleterminal, og dermed etablerer og bruker samleterminaler i fremtiden. Avhandlingen har vist at det er nødvendig med god samordning mellom planlegging etter plan- og bygningsloven, og virkemidlene i vegtrafikkloven, for å regulere godstransport.

Planlegging er likevel et viktig og nødvendig utgangspunkt for regulering av godstransport, herunder samleterminaler. Det er imidlertid viktig at offentlige myndigheter tar bransjen med på råd underveis, slik at det faktisk er vilje til å gjennomføre de tiltakene kommunen regulerer til i plan. For å nå klimamålene Norge er forpliktet til, er det følgelig behov for å avsette areal til bylogistikktiltak, ha med bransjen på laget, og bruke virkemidlene i vegtrafikkloven aktivt.



# Kildeliste

## Lover

Grunnloven (Grl.):	Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
Plan- og bygningsloven (pbl.):	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.
Plan- og bygningsloven (pbl) (opphevet):	Lov 14. juni 1985 nr. 77.
Kommuneloven:	Lov 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner.
Vegtrafikkloven (vtrl.):	Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk.
Veglova:	Lov 21. juni 1963 om veier.

## Forskrifter

Kart- og planforskriften:	Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften).
Kjøretøyforskriften:	Forskrift 04. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften).
Forurensningsforskriften:	Forskrift 01. juni 2004 nr. 931 om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften).
Forskrift om lavutslippssoner:	Forskrift 20. desember 2016 nr. 1681 om lavutslippssoner for biler.
Skiltforskriften:	Forskrift 10. juli 2005 nr. 1219.



## **Lovforarbeider, stortingsmeldinger og rundskriv**

Dok. nr. 3:11 (2006-2007):	Riksrevisjonens undersøkelse 3. juli 2007 av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge.
Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
Ot.prp. nr. 23 (1964-1965):	Om vegtrafikklov.
NOU 2003:14:	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
Meld.St.20 (2020-2021):	Nasjonal transportplan 2022-2033 (Meld.St.20 (2020-2021), (Innst.653 S (2020-2021))).
H-14/02:	Rundskriv fra Kommunal- og regional departementet 14.mars 2006.

## **Rettsavgjørelser og uttalelser**

HR-2021-2364-A:	Norges Høyesterett.
Rt-2009-354:	Norges Høyesterett.
Rt-1995-530:	Norges Høyesterett.
Rt-1993-278:	Norges Høyesterett
TUDEP-2019-1274-3:	Uttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 19.mars 2019 nr.3 om reguleringsbestemmelser om ladepunkter for elbiler.

## **Juridisk teori**

Brundtland og Dahl (1987):	Brundtland, Gro Harlem og Dahl, Oddvar, «vår felles framtid» i <i>World Commission on Environment and Development</i> , Tiden norsk forlag (Oslo) 1987.
----------------------------	---

- Bugge (2019): Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2019.
- Bugge (2021): Bugge, Hans Chr. (red), *Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, Universitetsforlaget, 2021.
- Holt (2021): «Plan- og bygningsloven. Vår viktigste klimalov» i *Klimarett, internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, Bugge (red.), Universitetsforlaget, 2021.
- Pedersen mfl., bind I (2018): Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os, *Plan- og bygningsrett, del I Planlegging og ekspropriasjon*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2018.
- Myklebust (2019): Myklebust, Ingunn Elise, «Handlerommet for skjønn i plan- og byggesaker», i *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Henriette Nilsson Tøssebro (red.), Universitetsforlaget 2019.
- Monsen (2013): Monsen, Erik, «Legalitetsprinsippet og tvangsmessig gjennomføring av vask og stell i institusjon i medhold av et snevert, ulovfestet hjemmelsgrunnlag. En kommentar til Sårstelledommen i Rt.2010 s. 612», i *Undring og erkjennelse – Festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år*, Søvig, Karl Harald, Shütz, Sigrid Eskeland og Rasmussen, Ørnulf (red.), Fagbokforlaget, 2013.

### Offentlige dokumenter

- Paris-avtalen: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>  
(sist sjekket 01. mai 2022).

Innst. S. nr. 35 (2007-2008):	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen 20.november 2007 om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og disponering i Norge.
Innst. S 203 S (2013-2014):	Innstilling fra Stortingets presidentskap om redigert versjon av Grunnloven kapittel E og F som følge av vedtatte grunnlovsforslag om menneskerettigheter, 22.mai 2014.
Kommunal- og distriktsdepartementet:	Artikkel om «regionale planoppgaver», sist oppdatert 24.02. 2021 (Oslo). Hentet fra: <a href="https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_pr osess/regionale_planoppgaver/id2836145/?expand=factbox2836154">https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_pr osess/regionale_planoppgaver/id2836145/?expand=factbox2836154</a> . (lastet ned 03.03.22).
Kommunal- og Distriktsdepartementet:	Reguleringsplanveileder, sist oppdatert 10. september 2018 (Oslo). Hentet fra: <a href="https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/">https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/</a> (lastet ned 03.03.22).
Kongelige resolusjoner:	Nasjonale Forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt ved kgl. Res. 12. juni 2015.
Kongelige resolusjoner:	Delegasjon av myndighet etter vtrl. § 7 første ledd til å forby bestemte grupper av kjøretøy, vedtatt ved kgl. Res. 15. oktober 2010, (FOR-2010-10-15-1344).
Nasjonale forventninger:	Forventninger til regional og kommunal planlegging for 2019-2023, vedtatt ved kgl. Res. 14.mai 2019.
Statlige planretningslinjer:	Statlige planretningslinjer for samordnet bolig, areal- og transportplanlegging (2014), FOR-2014-09-26-1222.
Statlige planretningslinjer:	Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018), FOR-2018-09-28-1469.
Oppdragsbrev til Statens Vegvesen:	Oppdragsbrev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen om null- og lavutslippssoner, 21.juni 2021.

## Rapporter og artikler

- Engedal og Bothner: Engedal, Mona Irene Andersen og Bothner, Trude Melby: «Transport står for 30 prosent av klimautslippene i Norge», artikkel publisert 27. august 2019, sist endret 28. august 2019, hentet fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/transport-star-for-30-prosent-av-klimautslippene-i-norge> (lastet ned 22.01.2022).
- Engedal og Bothner: Engedal, Mona Irene Andersen og Bothner, Trude Melby: «Transportutslipp påvirkes av korona, elbiler og biodrivstoff», artikkel publisert 17. november 2021, hentet fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/artikler/transportutslipp-pavirkes-av-korona-elbiler-og-biodrivstoff> (lastet ned 22.01.2022).
- Jensen, Wesenberg og Fossheim: Jensen, Sidsel Ahlmann, Wesenberg, Grunde Haraldsson og Fossheim, Karin. TØI rapport 1805/2020, «Barrierer og drivere for etablering av samleterminaler – erfaringer fra Stavanger og Drammen», Oslo 2020.
- Fossheim, Andersen, Eidhammer Og Bjørgen: Karin Fossheim, Jardar Andersen, Olav Eidhammer og Astrid Bjørgen. TØI rapport 1588/2017, «Faglig grunnlag for bylogistikkplaner i Norge», NORSULP leveranse 3.1, Oslo 2017.
- Stokstad, Hanssen, Junker, Holth Og Winge: Sigrid Stokstad, Gro Sandkjær Hanssen, Fredrik Holth, Eivind Junker og Nikolai Winge. NIBR-rapport 2020:17, «Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen», Oslo 2017.
- CIVITAS POLICY NOTE: CIVITAS, Cleaner and better transport in cities: «Smart choices for cities – Making urban freight logistics more sustainable», 2020, hentet fra:

[https://civitas.eu/sites/default/files/civ\\_pol-an5\\_urban\\_web.pdf](https://civitas.eu/sites/default/files/civ_pol-an5_urban_web.pdf) (sist sjekket 1. mai 2022).

FNs bærekraftsmål

Lastet ned fra: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>, sist oppdatert 18.mars 2022 (sist sjekket 1. mai 2022).