

Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520)



Foto: Marianne Gjørv

Dato for ikrafttredelse: 25. april 2012

Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520)

Retningslinjen er statlige anbefalinger om hvordan luftkvalitet bør håndteres i kommunenes arealplanlegging.

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal bidra til at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet, deriblant ved å legge til rette for gode bomiljøer og fremme befolkningens helse. Lokal luftforurensning gir negative helseeffekter i befolkningen ved dagens konsentrasjonsnivåer i byer og tettsteder. Hensikten med denne retningslinjen er å forebygge helseeffekter av luftforurensninger gjennom god arealplanlegging.

Det er utarbeidet anbefalte luftforurensningsgrenser som skal legges til grunn ved planlegging av ny virksomhet eller bebyggelse. Det anbefales at kommunene i samarbeid med anleggseiere kartlegger luftkvaliteten i henhold til disse grensene i en rød og gul sone. I den røde sonen er hovedregelen at ny bebyggelse som er følsom for luftforurensning unngås, mens den gule sonen er en vurderingssone der ny bebyggelse bør tilfredsstillе visse minimumskrav.

Fordi luftforurensning forebygges gjennom en langsiktig areal- og transportplanlegging er det spesielt viktig å vurdere arealbruksformål i overordnede planer og i en tidlig fase i reguleringsplaner. Anbefalingene i denne retningslinjen skal legges til grunn av kommuner, regionale myndigheter og berørte statlige etater ved planlegging og behandling av overordnede planer og enkeltsaker etter plan- og bygningsloven.

Det er første gang det utarbeides statlige anbefalinger om hvordan luftkvalitet bør håndteres i arealplanleggingen. Erfaringer og tilbakemeldinger rundt praktisk bruk av retningslinjen vil danne grunnlag for fremtidige justeringer og endringer av retningslinjen. Det vil også kunne være behov for forbedrede beregningsverktøy til å utarbeide sonekart for luftforurensnings og mulig veiledningsmateriell.

Retningslinjen har ikke status som en statlig planretningslinje etter plan- og bygningslovens § 6-2. Anbefalingene i retningslinjen er veiledende, men vesentlige avvik fra anbefalingene kan imidlertid gi grunnlag for innsigelse til planen fra offentlige myndigheter, blant annet fylkesmannen.

INNHALDSFORTEGNELSE

1. BAKGRUNN	4
1.1 HENSIKTEN MED RETNINGSLINJEN	4
1.2 NÅR BØR ANBEFALINGENE I RETNINGSLINJEN LEGGES TIL GRUNN?	4
2. LUFTKVALITETSSONER I AREALPLANLEGGINGEN	5
2.1 ANBEFALTE GRENSER FOR LUFTFORURENSNING	5
3. UTARBEIDELSE AV LUFTSONEKART	6
3.1 KARTLEGGING AV EKSISTERENDE KILDER OG SAMMENSTILLING AV KART	6
3.2 KOMMUNENS ANSVAR	6
3.3 KARTLEGGING VED ETABLERING ELLER UTVIDELSE AV FORURENSENDE VIRKSOMHET	6
3.4 KARTETS INNHOLD OG OPPDATERINGER.....	7
3.5 METODE	7
4. LUFTFORURENSNINGSHENSYN I OVERORDNEDE PLANER	8
4.1 MÅLKONFLIKTER MELLOM LUFTFORURENSNING OG FORTETTING	8
4.2 KONSEKVENsutredninger.....	8
4.3 REGIONAL PLAN OG INTERKOMMUNALT PLANSAMARBEID	8
4.4 KOMMUNEPLAN	8
5. LUFTFORURENSNINGSHENSYN I REGULERINGSPLANER	10
5.1 PLANLEGGING OG HENSYN I SONENE	10
5.2 ETABLERING AV NY LUFTFØLSOM BEBYGGELSE.....	10
5.2.1 Gul sone.....	10
5.2.2 Rød sone	11
5.3 LUFTFORURENSENDE VIRKSOMHET	12
5.3.1 Gul sone.....	12
5.3.2 Rød sone	13
5.4 REGULERINGSBESTEMMELSER	14
6. RETNINGSLINJER FOR BEGRENSNING AV LUFTFORURENSNING FRA BYGG- OG ANLEGGSVIRKSOMHET	15
6.1 FØRINGER FOR REGULERINGSBESTEMMELSER OG KONTRAKTER	15
6.2 AVKLARE BEHOV FOR TILTAK I ANLEGGSPERIODEN	15
6.3 AVBØTENDE TILTAK.....	15
7. FORSKJELLIGE BESTEMMELSER	16
7.1 FYLKESMANNENS OPPGAVER	16
7.2 INNSIGELSE	16
8. DEFINISJONER	17

1. Bakgrunn

1.1 Hensikten med retningslinjen

Hensikten med anbefalingene i denne retningslinjen er å sikre og legge til rette for en langsiktig arealplanlegging som forebygger og reduserer lokale luftforurensningsproblemer. Dagens luftforurensningsnivåer i en rekke større byer og tettsteder i Norge medfører økt risiko for sykkelighet og dødelighet. Barn, gravide, eldre og grupper med kroniske sykdommer (luftveissykdommer, hjerte-karsykdommer, kreft og diabetes) er spesielt sårbare for luftforurensning. Dette utgjør omtrent en tredjedel av befolkningen.

Denne retningslinjen skal bidra til å ivareta hensynet til menneskers helse og trivsel gjennom:

- å gi anbefalinger for når og hvordan lokal luftforurensning skal tas hensyn til ved planlegging av virksomhet eller bebyggelse
- å gi anbefalinger med hensyn til områdets egnethet for ulike arealbruk ut fra luftforurensningsforhold, samt vurdere behovet for avbøtende tiltak

Det anbefales at det etableres luftforurensningssoner for å sikre at områder med luftforurensning synliggjøres.

1.2 Når bør anbefalingene i retningslinjen legges til grunn?

Denne retningslinjen skal legges til grunn ved planlegging etter plan- og bygningsloven. Retningslinjen gjelder for arealbruk i områder med luftforurensning over nedre grense for gul sone i tabell 1 (se kapittel 2). Dette er nivåer der helsemyndighetene mener det er fare for helseskader av luftforurensning. Verdiene bør være tilfredsstillende på uteareal og ved luftinntak til bygninger.

Retningslinjen skal legges til grunn ved:

- Etablering eller utvidelse av bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning i eksisterende eller planlagte områder. Med bebyggelse med slikt bruksformål menes helseinstitusjoner, barnehager, skoler, boliger, lekeplasser og utendørs idrettsanlegg, samt grønnstruktur.
- Etablering av ny virksomhet som vil medføre vesentlig økning i luftforurensningen (se kapittel 8, definisjoner). Dette kan være samferdselsanlegg, tekniske anlegg (VAR-anlegg, biogassanlegg m.fl.), større boligprosjekter, institusjoner, kjøpesenter, forretning, råstoffutvinning, industri eller annen næring.
- Utvidelse eller oppgradering av eksisterende virksomhet. Det forutsettes at utvidelsen/oppgraderingen av virksomheten i seg selv vil medføre vesentlig økning i luftforurensningen (se kapittel 8, definisjoner).
- Bygg- og anleggsvirksomhet som vil medføre vesentlig økning i luftforurensningen (se kapittel 8, definisjoner).

De viktigste kildene til luftforurensning er vegtrafikk og vedfyring. I enkelte områder kan også industri og terminalvirksomhet bidra.

Det kan være samspilleeffekter mellom støy og luftforurensning som øker plagen/helserisikoen. Dersom området er utsatt for støynivåer over grensene i tabell 1 i Miljøverndepartementets retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging ([T-1442](#)), bør det derfor tas ekstra hensyn i planleggingen.

2. Luftkvalitetssoner i arealplanleggingen

2.1 Anbefalte grenser for luftforurensning

Anbefalte grenser for luftforurensning (nedre grense for sonene, se *tabell 1*) skal legges til grunn ved planlegging av virksomhet eller bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning.

I områder der det er overskridelser av nedre grense for gul sone i tabell 1, bør det utarbeides kart som viser utbredelse og konsentrasjon av luftforurensning.

Luftforurensningen bør kartfestes i en gul og en rød sone. Det vil i hovedsakelig være aktuelt i kommuner med byområder hvor største trafikkmengde er over 8.000 årsdøgntrafikk (ÅDT)¹ eller hvor det er større punktutslipp.

Luftforurensning i form av svevestøv (PM₁₀) og nitrogendioksid (NO₂) skal vurderes både i plansammenheng og når kart som viser luftforurensningen, i denne retningslinjen omtalt som *luftsonekart*, skal utarbeides.

Generelt vil utbredelse av PM_{2,5} være dekket av sonekriteriene i tabell 1 og det er derfor ikke gitt egne grenser for denne komponenten. Dersom det er aktuelt å vurdere denne eller andre komponenter i plansammenheng, vil [luftkvalitetskriteriene](#) som er utarbeidet av Folkehelseinstituttet og Klima- og forurensningsdirektoratet danne grunnlag for å angi gul sone, mens [forurensningsforskriftens grenseverdier](#) vil danne grunnlag for å angi rød sone.

Tabell 1. Anbefalte grenser for luftforurensning og kriterier for soneinndeling ved planlegging av virksomhet eller bebyggelse. Alle tall i µg/m³ (mikrogram/m³) luft.

Komponent	Luftforurensningssone ¹	
	Gul sone	Rød sone
PM ₁₀	35 µg/m ³ 7 døgn per år	50 µg/m ³ 7 døgn per år
NO ₂	40 µg/m ³ vintermiddel ²	40 µg/m ³ årsmiddel
Helserisiko		
	Personer med alvorlig luftveis- og hjertekarsykdom har økt risiko for forverring av sykdommen. Friske personer vil sannsynligvis ikke ha helseeffekter.	Personer med luftveis- og hjertekarsykdom har økt risiko for helseeffekter. Blant disse er barn med luftveislidelser og eldre med luftveis- og hjertekarlidelser mest sårbare.

¹ Bakgrunnskonsentrasjonen er inkludert i sonegrensene.

² Vintermiddel defineres som perioden fra 1.nov til 30. april.

¹ Årsdøgntrafikk er summen av antall kjøretøy som passerer et punkt på en veistrekning i året dividert på årets dager.

3. Utarbeidelse av luftsonekart

3.1 Kartlegging av eksisterende kilder og sammenstilling av kart

Luftsonekart er et viktig grunnlag for kommunens arealplanlegging. Kommunen bør koordinere luftsonekartleggingen i områder hvor flere kilder bidrar til nivåer over nedre grense for gul sone for å sikre at alle kilder foreligger på enhetlig format.

Alle kilder som bidrar vesentlig til luftforurensning skal inngå i kartet, inkludert bidrag fra langtransportert luftforurensning. Kildene vil i hovedsak være vegtrafikk og vedfyring, men også pipeutslipp fra industri, havn og lignende vil kunne bidra i enkelte områder. Når minst ett av kriteriene i tabell 1 for en av komponentene er oppfylt, faller arealet innenfor sonen.

Det er anleggseier som er ansvarlig for utslippsdata knyttet til sin kilde, og disse bør derfor bidra med ressurser til arbeidet med å fremstille luftsonekart. I en by kan ofte både vegtrafikk, vedfyring og eventuelt industri bidra til nivåer over nedre grense for gul sone. Det vil si at det kan være flere anleggseiere som må samarbeide om å fremstille kart som viser luftsonene. Dette kan eksempelvis være staten, fylkeskommunen og kommunen når det gjelder veitrafikk, kommunen har ansvar for utslippsdata fra fyring og den enkelte industribedrift for data fra sin bedrift.

Der kun en kilde er årsaken til at konsentrasjonene er over nedre grense til gul sone, for eksempel vegtrafikk eller industri utenfor byområder, bør anleggseier på eget initiativ sende inn luftsonekart til kommunen.

3.2 Kommunens ansvar

I tillegg til å koordinere arbeidet med å utarbeide et luftsonekart, har kommunen ansvar for at alle kart og nødvendig informasjon som er utarbeidet skal være lett tilgjengelig for bruk i plan- og byggesaksbehandling, jf § 2-1 i plan- og bygningsloven.

Videre er det kommunen som bør sørge for at luftforurensningssonene brukes som faglig grunnlag i alt planarbeid i kommunen. Det anbefales at luftsonekartet tas inn i kommuneplanens arealdel der luftforurensning er et problem, og det bør knyttes bestemmelser til sonene (se kapittel 5) som sikrer at hensyn til luftkvalitet blir ivarettatt.

Anleggseier bør ta initiativ til å oppdatere kartet dersom det skjer vesentlige endringer i utslippet fra en enkelt kilde (se kapittel 3.3).

3.3 Kartlegging ved etablering eller utvidelse av forurensende virksomhet

Kommunen bør i plansaker som omhandler etablering av ny luftforurensende virksomhet eller utvidelse/endring av luftforurensningen fra eksisterende kilder, ta stilling til om luftsonekartet bør utarbeides, eller eventuelt oppdateres, som følge av tiltaket (se kapittel 3.2 og 5.2).

Dersom tiltaket ikke øker luftforurensningen så vesentlig at eksisterende luftsonekart bør oppdateres, bør det likevel vurderes om tiltaket påvirker luftforurensningen vesentlig eller berører bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning. Det bør i så tilfelle foretas en utredning av luftforurensningen, eventuelt bør hensynet til luftforurensning inngå i

en konsekvensutredning (se kapittel 4.2). Tiltakshaver er ansvarlig for å fremskaffe de nødvendige opplysningene i en slik vurdering og utredning. Vurderingen skal baseres på luftsonekartet, dersom dette foreligger.

3.4 Kartets innhold og oppdateringer

Kartet bør baseres på dagens situasjon og aktivitetsnivå. På grunn av usikkerheter i beregning av luftforurensning, anbefales det ikke å benytte prognoser. Kartet eller deler av kartet bør oppdateres dersom endringer i forutsetninger medfører en vesentlig økning (se kapittel 8, definisjoner) i konsentrasjonsnivå i hele eller deler av et område.

3.5 Metode

Beregning av luftforurensning skal baseres på eksisterende, kjente beregningsverktøy. Alternativt kan det benyttes beregningsverktøy som kan verifiseres mot eksisterende beregningsverktøy. Beregningsverktøyene må være egnet for norske forhold. Beregningene bør verifiseres mot målinger. Beregningene skal som hovedregel være i 2-3 meters høyde.

Dersom kommunen eller anleggseiere mener at modeller ikke gir god nok informasjon til å lage et luftsonekart, kan passive prøvetakere benyttes for å få en arealmessig beskrivelse av luftforurensningssituasjonen. Denne metoden er kun egnet for NO₂. Målingene skal foretas i samme høyde som ved beregninger, det vil si rundt 2-3 meters høyde.

Informasjon om datakilde/leverandør, forutsetninger i utslippsdata (for eksempel piggdekkandel) samt en vurdering av kvaliteten av dataene, skal være tilgjengelig sammen med sonkartet og enkeltberegninger.

4. Luftforurensningshensyn i overordnede planer

4.1 Målkonflikter mellom luftforurensning og fortetting

Langsiktig arealplanlegging ut fra rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging ([Rundskriv T-5/93](#)) vil bidra til bedre lokal luftkvalitet. På kort sikt vil det kunne være områder hvor det er målkonflikt mellom den rikspolitiske retningslinjen og anbefalingene i denne retningslinjen. Dette gjelder spesielt i sentrumsområder og rundt kollektivknutepunkter i byer som ønskes fortettet. I slike tilfeller skal hensynet til den rikspolitiske retningslinjen gå foran anbefalingene i denne retningslinjen. Planlegging i slike områder er nærmere omtalt i kapittel 5.

4.2 Konsekvensutredninger

For planer som krever konsekvensutredning (KU) etter plan- og bygningsloven ([jf. forskrift om konsekvensutredning](#)) må vurderinger av lokal luftkvalitet i nødvendig grad inkluderes. Planer eller tiltak som medfører økt luftforurensning vil også kunne utløse krav til konsekvensutredning, jfr. KU-forskriften § 4.

Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven er å klargjøre virkningene av planer og tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø og eller samfunn. Gjennom arbeidet med planprogrammet skal det vurderes om luftforurensning skal utredes, hvorfor det eventuelt er et viktig tema, og omfang og innhold i utredningen.

I overordnet plan er det viktig å vurdere om det legges til rette for ny luftforurensende virksomhet som kan få betydning for eksisterende situasjon, samt å vurdere om ny planlagt utbygging av boligområder er i tråd med anbefalingene i denne retningslinjen.

Kommunen bør vurdere om det ved utarbeidelse av regional plan eller kommuneplan bør utarbeides kart over luftforurensningssituasjonen (se kapittel 3) dersom dette ikke finnes, selv om dette går ut over minstekravet til konsekvensutredninger, jf veileder til § 4 i forskrift om konsekvensutredninger.

4.3 Regional plan og interkommunalt plansamarbeid

Lokal luftkvalitet er nært knyttet til regional areal- og transportplanlegging, og må derfor tas hensyn til i regionale planer eller i interkommunalt plansamarbeid. Dette er spesielt aktuelt i sammenhengende byområder der luftforurensningen med fordel bør vurderes over kommunegrensene. I slike regioner bør det vurderes om det er grunnlag for å omtale luftforurensning i den regionale planstrategien. Der luftforurensning er et problem, bør områdets egnethet for ulike arealformål vurderes. Regionale retningslinjer og planbestemmelser bør legges til grunn for kommunal planlegging og kan gi grunnlag for innsigelse til kommunale planer.

4.4 Kommuneplan

Kommunen har ansvaret for å ivareta luftforurensningshensyn i kommuneplanen på en egnet måte.

Kart over luftforurensningssituasjonen (*luftsonekart*, se kapittel 2, tabell 1) bør utarbeides som et temakart til kommuneplan, og legges til grunn for vurdering av ulike innspill og byggeområder. Temakartet vil da være et viktig grunnlag for kommunens arealplanlegging. Kommunen kan utarbeide kommuneplanbestemmelser ut fra temakartet, som gir retningslinjer for hvordan arealbruk i områder med luftforurensning skal håndteres (for eksempel bestemmelser om krav til reguleringsplan for visse arealer eller tiltak, krav om at bygningsplassering, vegetasjons- og landskapsbehandling tar hensyn til luftutveksling og lokalklima, minstekrav til ventilasjon i bygg, bestemmelser om parkering eller forbud mot visse arealbruksformål).

Der luftforurensning er et problem skal det behandles i kommuneplanens arealdel. For å kunne definere eventuelle avviksområder (rød sone), må kommunen ha angitt grensene for sentrumsområde og kollektivknutepunkter som ønskes fortettet ut fra hensynet til langsiktig arealplanlegging ([Rundskriv T-5/93](#)) i kommuneplanens arealdel (se kapittel 5.2.2).

I henhold til plan- og bygningslovens § 11-8 bokstav a, kan det også utarbeides hensynssoner for kommuneplanens arealdel som skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av arealet. Hensynssoner for lokal luft vil kunne angi områder med egne bestemmelser i forhold til håndtering av lokal luftkvalitet (for eksempel bestemmelser om krav til reguleringsplan for visse arealer eller tiltak, krav om tiltak for å hindre stagnasjon av luft, minstekrav til ventilasjon, parkering eller forbud mot visse arealbruksformål).

Kartene vil også fungere som dokumentasjon mot anleggseier, blant annet i saker der bygninger som ønskes oppført ikke er i tråd med anbefalingene gitt i denne retningslinjen. I områder som er utsatt for både luftforurensning og støy, bør det vises særlig aktsomhet.

5. Luftforurensningshensyn i reguleringsplaner

5.1 Planlegging og hensyn i sonene

Alle reguleringsplaner i områder med antatt luftforurensning over de anbefalte grensene i tabell 1 skal omtale status og konsekvenser knyttet til luftforurensning. Der det er gjennomført sonekartlegging, angir sonene hvor det er områder med luftforurensning. Der det ikke er utarbeidet luftsonekart, skal luftforurensning tas hensyn til hvis området er i influensområdet til en luftforurensende kilde, eller selv bidrar vesentlig til økt luftforurensning. Det vil generelt ikke være behov for ytterligere beregninger i områder hvor det er utarbeidet luftsonekart, med mindre det skal etableres virksomhet med vesentlige virkninger for luftforurensningssituasjonen.

Det er viktig både å ta hensyn til områdets egnethet for ulike arealbruk ut fra luftforurensningsforhold og hvilke avbøtende tiltak som bør gjennomføres for å unngå økt forurensning. Det er i dette kapitlet skilt mellom områdets egnethet for ny luftfølsom bebyggelse (kapittel 5.2) og virksomhet som kan skape forurensning (kapittel 5.3). Enkelte utbyggingsformål, som større boligprosjekter, vil kunne havne i begge kategorier ved at det både inneholder luftfølsom bebyggelse og kan bidra til økt forurensning (på grunn av økt trafikk og eventuelt stasjonær forbrenning).

5.2 Etablering av ny luftfølsom bebyggelse

For å unngå at flere eksponeres for luftforurensning, bør bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning lokaliseres der det er egnede lokalklimatiske forhold, med god luftkvalitet og utskifting av luft. Ny utbygging bør utformes slik at det ikke etableres nye stagnasjonsområder med opphopning av forurenset luft, for eksempel ved at luftgjennomstrømmingen i dalbunner forhindres. Samtidig er det viktig med fortetting for på sikt å redusere bilavhengigheten og dermed luftforurensningen. Spesielt i byområder vil det derfor være viktig å ha en avklart holdning til hvor slik bebyggelse lokaliseres for både å legge til rette for en samordnet areal- og transportplanlegging samtidig som det bør unngås å bygge denne type bebyggelse i de mest utsatte områdene.

Med bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning menes helseinstitusjoner, barnehager, skoler, boliger, lekeplasser og utendørs idrettsanlegg, samt grønnstruktur.

5.2.1 Gul sone

Gul sone er en vurderingssone hvor kommunene bør vise varsomhet med å tillate etablering av bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning. Klifs og Folkehelseinstituttets anbefalte luftkvalitetskriterier² er lagt til grunn for nedre grense i gul sone. Det bør vises størst varsomhet i områder som ligger nær rød sone.

² SFT-rapport 92:16 og www.fhi.no

Forhold som bør vurderes i gul sone

Ved etablering av bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning i gul sone, bør luftforurensning og lokalklima inngå som et hensyn tidlig i planprosessen. Det bør vurderes hvilke plangrep som kan tas for å oppnå best mulig luftkvalitet, spesielt på uteoppholdsarealer. I denne vurderingen bør både arealformål og lokalisering inngå.

Det bør legges vekt på at bebyggelsen og spesielt uteoppholdsarealene får så god luftkvalitet som mulig innen sonen. Det bør videre legges vekt på et godt inneklima for å redusere den totale eksponeringen.

Det kan være samspilleffekter mellom støy og luftforurensning som øker plagen/helserisikoen. Dersom området er utsatt for støynivåer over grensene tabell 1 i Miljøverndepartementets retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, [T-1442](#), bør det derfor tas ekstra hensyn i planleggingen, spesielt dersom området er i gul eller rød sone for både støy og lokal luftforurensning.

I større byområder vil den gule sonen kunne dekke store deler av byggesonen. For å unngå byspredning vil det være både ønskelig og aktuelt å bygge også bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning i den gule sonen. Luftkvalitet bør likevel være et hensyn som vurderes i slike saker. Det bør legges vekt på at bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning, og spesielt uteoppholdsarealene, får så god luftkvalitet som mulig innen sonen. Retningslinjen skal ikke brukes som et argument for å bygge spredt, men for å bygge tett med kvalitet.

5.2.2 Rød sone

Rød sone angir et område som på grunn av høye luftforurensningsnivåer er lite egnet til bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning. I rød sone bør kommunen derfor ikke tillate etablering av helseinstitusjoner, barnehager, skoler, boliger, lekeplasser og utendørs idrettsanlegg, samt grønnstruktur.

Avvik fra anbefalingene i rød sone

Sentrumsområde og kollektivknutepunkter

I områder definert som sentrumsområde i byer, og rundt kollektivknutepunkter (se kapittel 8, definisjoner) er det aktuelt med høy arealutnyttelse av hensyn til samordnet areal- og transportplanlegging. Det kan i slike områder være en konflikt mellom overskridelser av de anbefalte sonekriteriene for rød sone og ønsket arealbruk. Dersom kommunen har angitt grensene for sentrumsområde og kollektivknutepunkter i kommuneplanens arealdel, kan det vurderes å oppføre bebyggelse med følsomt bruksformål i rød sone. Det skal legges vekt på at slik bebyggelse, og spesielt uteområdene, får så god luftkvalitet som mulig innen sonen.

Andre typer avvik

Utenfor sentrumsområder og kollektivknutepunkt, kan kommunen vurdere å tillate gjenoppbygging, ombygging og utviding av eksisterende bygninger i rød sone dersom det ikke blir etablert flere boenheter. Dette bør ikke gjelde for helseinstitusjoner, barnehager, skoler, lekeplasser og utendørs idrettsanlegg.

Forhold som bør oppfylles ved avvik fra anbefalingene

Ved avvik fra bestemmelsene i rød sone skal kommunen se til at følgende er vurdert:

- Det skal legges vekt på at bebyggelsen og spesielt uteoppholdsarealene får så god luftkvalitet som mulig innen sonen, det vil generelt bety så langt unna hovedkilden(e) som mulig.
- Det skal legges vekt på et godt inneklima for å redusere den totale eksponeringen
- Berørt anleggseier skal ha anledning til å uttale seg vedrørende planene.

Det skal søkes tiltak som generelt forbedrer luftkvaliteten i området, som for eksempel tiltak som forbedrer luftgjennomstrømmingen i området, innføring av hastighetsbegrensninger, forbud mot tungtransport, etablering av bilfrie soner, forbedring av kollektivtilbudet, forbud mot vedfyring, utskifting av oljefyr med fjernvarme osv.

Unntak bør kun skje dersom kommunen har gjort en vurdering av de helsemessige konsekvensene av luftkvaliteten og veid disse mot andre hensyn som skal ivaretas i planleggingen.

Utenfor byområder bør det ikke etableres områdevis avvik, med mindre det er særlig viktige samfunnshensyn som gjør at hensynet til luftkvalitet kan fravikes.

Det bør ikke tillates avvik ved tunnelmunnings innenfor 50-100 meter fra åpningen, avhengig av trafikkmengde.

Det kan være samspilleffekter mellom støy og luftforurensning som øker plagen/helserisikoen. Dersom området er utsatt for støynivåer over grensene i tabell 1 i støyretningslinje [T-1442](#), bør det derfor tas ekstra hensyn i planleggingen dersom området er i gul eller rød sone for både støy og lokal luftforurensning.

5.3 Luftforurensende virksomhet

Etablering av ny virksomhet kan skape luftforurensning dersom virksomheten medfører utslipp til luft i form av trafikkøkning i forhold til dagens situasjon og/eller har stasjonære utslipp. Slik virksomhet kan være infrastruktur, boliger, institusjoner, forretning eller næring. Denne retningslinjen kommer til anvendelse dersom etablering av virksomheten medfører vesentlig økning i luftforurensningen (se kapittel 8, definisjoner).

Anbefalingene i retningslinjen gjelder også for utvidelse eller oppgradering av eksisterende virksomhet. Det forutsettes at utvidelsen/oppgraderingen av virksomheten i seg selv medfører vesentlig økning i luftforurensningen (se kapittel 8, definisjoner).

5.3.1 Gul sone

Gul sone er en vurderingssone hvor kommunene bør vise varsomhet med å tillate etablering av ny virksomhet og vesentlig utvidelse av eksisterende virksomhet dersom det medfører vesentlig økning i luftforurensningen (se kapittel 8, definisjoner).

Forhold som bør vurderes ved bygging/utvidelse av virksomhet i gul sone:

- Det bør vurderes hvordan planen best kan tilpasses luftforurensningssituasjonen slik at virksomheten i så liten grad som mulig medfører økt luftforurensning. For eksempel bør lokalisering, arealformål og tillatt utbyggingsvolum vurderes.
- Det bør vurderes om det skal fastsettes bestemmelser som begrenser utslipp fra virksomheten.
- Dersom virksomheten tillates, bør det redegjøres for hvordan hensynet til luftkvalitet er vurdert opp mot andre hensyn i planen.

Det bør ikke tillates at forurensningen øker så mye at område går fra gul til rød sone.

5.3.2 Rød sone

Rød sone angir et område som på grunn av høye luftforurensningsnivåer ikke er egnet til etablering av ny virksomhet eller vesentlig utvidelse av eksisterende virksomhet dersom det medfører vesentlig økning i luftforurensningen (se kapittel 8, definisjoner). Kommunen bør så langt det er mulig ikke tillate virksomhet som øker forurensningsnivået i rød sone.

Avvik fra anbefalingene i rød sone

Sentrumsområde og kollektivknutepunkter

I områder definert som sentrumsområde i byer, og rundt kollektivknutepunkter, er det aktuelt med høy arealutnyttelse av hensyn til samordnet areal- og transportplanlegging (se kapittel 4.1). Det kan i slike områder være en konflikt mellom overskridelser av de anbefalte sonekriteriene for rød sone og ønsket arealbruk. Dersom kommunen har angitt grensene for sentrumsområde og kollektivknutepunkter i kommuneplanens arealdel, kan det vurderes å tillate virksomhet i rød sone. Dersom dette tillates, bør det fastsettes bestemmelser som reduserer utslippene (for eksempel parkeringsrestriksjoner).

Forhold som bør oppfylles ved avvik fra anbefalingene

Ved avvik fra bestemmelsene i rød sone skal kommunen se til at følgende er vurdert:

- Det bør vurderes alternativ lokalisering av virksomheten, samt vurdere alternative arealformål og tillatt utbyggingsvolum på det aktuelle arealet
- Ny utbygging bør bidra til å forbedre lokalklimatiske forhold, og ikke til å forverre situasjonen gjennom at det etableres nye hindre for luftutveksling. Dette kan gjøres for eksempel gjennom en bevisst utforming av bebyggelse og grønnstruktur. Det bør fastsettes bestemmelser som begrenser utslipp fra virksomheten.
- Det bør søkes planløsninger som minimerer antall personer som blir utsatt for luftforurensning.

Dersom tiltakshaver dokumenterer at kostnadene ved de aktuelle avbøtende tiltakene er uforholdsmessige høye, kan det avvikes fra de anbefalte grensene i tabell 1. I slike tilfeller bør det legges vekt på at antall eksponerte blir så lavt som mulig.

Det kan være samspilleffekter mellom støy og luftforurensning som øker plagen/helserisikoen. Dersom området er utsatt for støynivåer over grensene i tabell 1 i støyretningslinje [T-1442](#), bør det derfor tas ekstra hensyn i planleggingen dersom området er i gul eller rød sone for både støy og lokal luftforurensning.

5.4 Reguleringsbestemmelser

Tiltak for å redusere luftforurensning på reguleringsplannivå er begrenset. Det er derfor viktig at vurderinger av områdets egnethet for utbygging alltid er vurdert før reguleringsbestemmelser fastsettes.

Dersom det er fastsatt kommuneplanbestemmelser og/eller hensynssoner knyttet til luftforurensning i kommuneplanens arealdel, skal disse legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssonen og bestemmelsene, som er praktisk på kommuneplannivå, kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen, jf § 12-6 og 12-7 i plan- og bygningsloven.

Kommunen kan i henhold til plan- og bygningslovens § 12-2, gi bestemmelser innenfor et spesifikt avgrenset område for å regulere forurensning fra eller innen et område. Dette kan blant annet være aktuelt i områder utsatt for luftforurensning og hvor det er mange mindre reguleringsplaner som hver for seg i liten grad bidrar til forurensning, men der totalbidraget kan bli betydelig.

Reguleringsbestemmelsene til planer som berøres av luftforurensningssonene skal gjøre rede for de restriksjoner og krav som gjelder for bygging i sonene. Kommunen kan stille juridisk bindende bestemmelser til tiltakshaver gjennom reguleringsbestemmelser etter plan- og bygningslovens § 12-7.

Kommunen kan vedta nye reguleringsbestemmelser etter § 12-7 til en gjeldende reguleringsplan. Ved endring av reguleringsplan gjelder de samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan, jf. § 12-14. Grensene i tabell 1 bør være retningsgivende for luftforurensningsgrensene i bestemmelsene.

6. Retningslinjer for begrensnig av luftforurensning fra bygg- og anleggsvirksomhet

6.1 Føringer for reguleringsbestemmelser og kontrakter

Retningslinjene i kapittel 6.1 og 6.2 for luftforurensning fra bygg- og anleggsvirksomhet skal gi føringer for kommunenes arbeid med reguleringsbestemmelser og vilkår i rammetillatelse etter plan- og bygningsloven. De danner samtidig en mal for krav til luftforurensning som kan legges til grunn i kontrakter, anbudsdokumenter og miljøoppfølgingsprogrammer.

6.2 Avklare behov for tiltak i anleggsperioden

For å fastslå om tiltaket vil berøre følsom arealbruk i anleggsperioden bør tiltakshaver vurdere følgende aktiviteter og forhold:

- omfanget av støvgenererende aktiviteter
- lokalisering av byggeplass og transportveier - nærhet til følsom arealbruk
- omfanget av kjøretøy og anleggsmaskiner (til/fra og på byggeplass)
- omfanget på rivearbeider
- behovet for knusearbeid eller lignende på byggeplassen
- potensialet for at skitt og støv kan frigjøres til luft på byggeplassen
- lokalklimatiske forhold

Denne vurderingen bør dekke alle faser av byggearbeidene og inkluderer alle leverandører og underleverandører. En slik vurdering kan kreves av planmyndigheten gjennom planbestemmelsene.

Ved større arbeider med lang varighet bør denne retningslinjen sees i sammenheng med retningslinje for støy i arealplanlegging da det er samspilleeffekter som forsterker de helsemessige effektene.

6.3 Avbøtende tiltak

Det kan være aktuelt med avbøtende tiltak både på selve bygg- og anleggsområdet og for omkringliggende arealer og/eller veger. Erfaringsmessig er det massetransport som bidrar mest til støvforurensning fra bygg- og anleggsvirksomhet. Dersom vurderingen i punkt 6.1 viser at avbøtende tiltak bør gjennomføres, bør det utarbeides en transportplan (massetransport med mer) for all kjøring til og fra anlegget og inne på byggeplassen. Transportplanen bør inneholde forslag til avbøtende tiltak. Dette kan være relativt enkle tiltak, eksempelvis hjulvask, rengjøring av veger og tildekking av masser.

Det foreligger lite kunnskap om faktiske konsentrasjonsnivåer fra bygg- og anleggsvirksomhet, men som en veiledning bør timemiddelkonsentrasjonen av PM₁₀ maksimalt ikke overstige 200 µg/m³ på lokaliteter der folk bor eller oppholder seg. Det er tiltakshaver som er ansvarlig for at representative målinger blir gjennomført ved behov. Dersom spesielt sensitive personer opplever dokumenterte helseeffekter (ved legeattest) som følge av luftforurensning fra bygg- og anleggsarbeidet, selv med avbøtende tiltak, bør det tilbys alternativt oppholdssted så lenge som det ansees å være behov for dette ut fra helsemessige hensyn.

7. Andre bestemmelser

7.1 Fylkesmannens oppgaver

Fylkesmannen er statlig fagmyndighet for luftforurensning i planlegging og saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Der luftforurensning er et problem, med nivåer over kriteriene i denne retningslinjen, bør Fylkesmannen vurdere om utkast til arealplaner er akseptable når planene er til høring, samt vurdere enkeltsaker hvor kommunen ønsker å tillate forhold i strid med denne retningslinjen.

Fylkesmannen kan fremme innsigelse i tilfeller der retningslinjen ikke er overholdt.

7.2 Innsigelse

Plan- og bygningsloven forutsetter at statlige og regionale myndigheter gir innspill tidlig i planprosessene om forhold av nasjonal eller regional interesse. Det er et mål at hensynet til luftforurensning er med som et premiss ved planoppstart, og at dette tydeliggjøres overfor kommune eller forslagsstiller.

Dersom kommunen likevel fraviker retningslinjen kan det danne grunnlag for innsigelse fra nabokommuner, regionale og statlige myndigheter (jf plan- og bygningsloven § 5-4).

Grunnlag for innsigelse kan være:

- at lokal luftforurensning ikke er vurdert i arealplanen, og samtidig potensielt kan berøre mange mennesker
- at det ønskes å fravike retningslinjen i rød sone uten at kriteriene for avvik er tilfredsstillt
- at områder som ønskes benyttet til følsom bruk er utsatt for både støy og luftforurensning, hvorav minst en i rød sone, og kriteriene for avvik ikke er tilfredsstillt

Etter plan- og bygningsloven § 5-6 går saken til mekling hos Fylkesmannen og eventuelt til avgjørelse i Miljøverndepartementet, dersom kommunen fatter endelig vedtak i strid med innsigelse fra Fylkesmannen eller annen kompetent myndighet, og det ikke oppnås enighet.

8. Definisjoner

Bebyggelse som er følsomt for luftforurensning:

Helseinstitusjoner, barnehager, skoler, boliger, lekeplasser og utendørs idrettsanlegg, samt grønnstruktur.

Bygg- og anleggsvirksomhet:

Omfatter aktiviteter knyttet til oppføring og ferdigstillelse av bygninger, bygging av samferdselsanlegg og annen infrastruktur, samt riving, ombygging og vedlikehold av tilsvarende konstruksjoner. Andre typer aktiviteter med tidsavgrenset varighet, som ikke naturlig dekkes under begrepet "industri", kan behandles på samme måte som bygg- og anleggsvirksomhet.

Helseinstitusjoner:

Med helseinstitusjon menes en institusjon for helse, pleie eller omsorg, for eksempel sykehus, sykehjem, omsorgsbolig.

Influensområde:

Områder som antas å bli berørt av luftforurensning som følge av tiltaket.

Kollektivknutepunkt

Omfatter holdeplass for to eller flere kollektivtransportmidler med høy frekvens i rush (minimum 10 min for buss, 15 min for bane, 30 min for tog), samt et område rundt med gangavstand til holdeplassen. Knutepunktet må ha høy arealutnyttelse og enten inngå i SSBs sentrumssoner, eller ha tilsvarende blandet arealbruk med høy intensitet.

Konsentrasjonsnivå:

Et mål for mengden av et stoff i en løsning. Angis som vekt av et stoff per volum av en løsning (for eksempel $\mu\text{g}/\text{m}^3$ luft).

PM:

Svevestøvpartikler som kan holde seg svevende i luften over en lengre periode og som kan pustes inn. Angis ut fra størrelse; PM_{10} er partikler med diameter mindre enn 10 mikrometer (μm), mens $\text{PM}_{2,5}$ har diameter mindre enn 2,5 mikrometer.

Sentrumsområde:

Et område som har høy arealutnyttelse og enten inngå i SSBs sentrumssoner eller ha tilsvarende blandet arealbruk med høy intensitet. I tillegg skal område ha et eller flere kollektivknutepunkt. Kommunene kan foreta justeringer dersom lokale forhold tilsier dette eller dette er behandlet i kommuneplanen.

Uteoppholdsareal:

Defineres i byggteknisk forskrift § 8-4 som et areal som etter sin funksjon skal være egnet for rekreasjon, lek og aktiviteter for ulike aldersgrupper og ha tilstrekkelig størrelse. Uteoppholdsareal skal plasseres og utformes slik at god kvalitet oppnås, herunder i forhold til sol- og lysforhold, støy- og annen miljøbelastning.

Veg:

Med veg menes veg som er åpen for alminnelig ferdsel.

Vesentlig økning:

Hva som regnes som vesentlig økning, er avhengig av det eksisterende forurensningsnivået.

Som en veiledning kan følgende ansees som vesentlig økning:

- dersom forurensningen er lavere enn nedre grense for gul sone, ansees en økning på 20 % å være vesentlig. Det vil si at planen faller inn under kriteriet som utløser konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.
- I gul sone ansees en økning på 5 % for å være vesentlig.

I rød sone vil alt som bidrar til å øke forurensningsnivået ytterligere kunne ansees som en vesentlig økning