



RAPPORT

48/2013

Lokal luftkvalitet

Tiltaksveileder



Forord

Tiltaksveilederen er utarbeidet av Miljødirektoratet i samarbeid med Vegdirektoratet, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og kommuner på bakgrunn av felles oppdrag fra Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Veilederen ble utgitt første gang i 2011 under navnet: "Veiledning om gjennomføring av tiltak rettet mot luftforurensning".

Hensikten med veilederen er å tydeliggjøre hvilke roller og ansvar kommuner og anleggseiere har etter regelverket. I tillegg gir veilederen anbefalinger om hvordan tiltak kan gjennomføres. Veilederen er et dynamisk dokument som oppdateres etter hvert som regelverket endres og verktøykassa utvides.

Tiltaksveilederen er ikke uttømmende når det gjelder lokal luftkvalitet og tiltak. I vedlegg 3 er det henvisninger til andre steder man kan finne nyttig informasjon om arbeidet med lokal luftkvalitet, tiltak og virkemidler.

Oslo, januar 2014

Foto forside: Istockphoto, Miljødirektoratet

Innhold

1. Innledning	4
2. Helsevirkninger av luftforurensning	5
2.1 Svevestøv (PM10, PM2,5)	5
2.2 Nitrogendioksid (NO2)	5
2.3 Helsevirkninger av tiltak for å redusere luftforurensning	5
3. Areal- og transportplanlegging	7
3.1 Retningslinjer for behandling av luftkvalitet i arealplanleggingen (T-1520)	7
3.2 Forpliktende samarbeid	8
3.2.1 Bymiljøavtaler og belønningsordningen for kollektivtrafikk	8
3.2.2 Framtidens byer	8
4. Forurensningsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet	9
4.1 Tiltaksutredning	9
4.1.1 Hva skal en tiltaksutredning inneholde?	10
4.1.2 Kommunens og anleggseiers ansvar	10
4.2 Ansvar for å gjennomføre tiltak	12
4.3 Pålegg og sanksjoner etter forurensningsforskriften	12
4.4 Forskrift om åpen brenning og brenning av avfall i småovner	13
5. Folkehelseloven	14
5.1 Kommunenes ansvar for befolkningens helse	14
5.2 Oversikt og planlegging	14
5.3 Tiltak	14
5.3.1 Kommunens plikt til å iverksette tiltak	14
5.3.2 Kommunenes virkemidler etter bestemmelsene om miljørettet helsevern	15
6. Vegtrafikkloven og vegloven	16
6.1 Forskrifter og bestemmelser som er relevante mht lokal luftkvalitet	16
6.1.1 Bompengefinansiering i byområder	16
6.1.2 Økt bompengetakst på dager med høy luftforurensning	17
6.1.3 Avgift for kjøring i rushtiden (køprising)	17
6.1.4 Felles regelverk for trafikantbetaling i by	18
6.1.5 Miljøfartsgrenser	18
6.1.6 Skiltforskriften	19
6.1.7 Regelverk om piggdekk	19
6.1.8 Midlertidig trafikkregulerende tiltak	19
6.1.9 Beredskapsplan	20
6.2 Informasjonsplaner	21
7. Gjennomføring av tiltak	22

7.1 Beredskapsplan	22
Vedlegg 1 - Eksempel på beredskapsplan	23
Vedlegg 2 - Informasjon om lokal luftkvalitet	26

1. Innledning

Lokal luftforurensning i byer bidrar til negative helsevirkninger i befolkningen. Både eksponering av luftforurensning over kort og lang tid medfører økt risiko for helseskade, men eksponering over lang tid medfører størst omfang av helsebelastning. Dette gjelder også for eksponering under dagens grenseverdier. Det er en nasjonal målsetting å forebygge og redusere lokal luftforurensning for å ivareta hensynet til menneskenes helse og trivsel.

Forurensningsforskriften kapittel 7 setter grenseverdier for hva som er maksimalt tillatt luftforurensning. Forskriften har eksistert i snart ti år, og omtaler hvilket ansvar, plikter og muligheter kommuner og anleggseiere har til å regulere luftforurensning.

Grenseverdiene for nitrogendioksid (NO₂) (gjeldende fra 2010) og for svevestøv (PM₁₀) (gjeldende fra 2005) er ikke overholdt i flere norske kommuner. Kommuner og anleggseiere har i disse kommunene ikke iverksatt tilstrekkelig tiltak som sikrer at grenseverdiene overholdes.

Hensikten med veilederen er å tydeliggjøre ansvar og forventninger til kommuner og anleggseiere for at forurensningsforskriftens grenseverdier for lokal luftkvalitet skal overholdes. Veilederen beskriver når tiltak skal gjennomføres og hvem som har ansvar for utredning og gjennomføring av tiltak. Veilederen beskriver ikke hvilke konkrete tiltak som bør iverksettes, da dette må vurderes lokalt.

I tillegg til forurensningsforskriften er det viktig at kommuner og anleggseiere tar i bruk relevante lovverk, særlig vegtrafikklovgivningen, folkehelseloven og plan- og bygningsloven for å redusere luftforurensningen. Veilederen gir en beskrivelse av, og anbefalinger knyttet til bruken av disse lovverkene.

Det anbefales at det etableres et samarbeid mellom aktørene om å gjennomføre en tiltaksutredning for å finne frem til de tiltakene som har størst effekt og som både er gjennomførbare og kostnadseffektive. Veilederen gir en enkel beskrivelse av når og hvordan en tiltaksutredning skal gjennomføres, hvordan tiltak kan implementeres og en generell beskrivelse av effekter ved ulike tiltak.

2. Helsevirkninger av luftforurensning

Helsevirkninger av luftforurensning er blitt undersøkt ved en lang rekke befolkningsstudier, samt ved eksperimentelle studier. I mange av studiene har trafikk vært en vesentlig kilde til luftforurensningen og synes å være en utløsende faktor. Studiene har i stor grad vist at luftforurensning gir uønskede helsevirkninger og at det er en sammenheng mellom eksponering for luftforurensninger (som PM10, PM2,5 og NO2), og dødelighet og sykdommer, spesielt luftveis- og hjertekarsykdommer. Slike sammenhenger er observert både ved kortvarig og langvarig eksponering for luftforurensning. Helsevirkningene kan også forekomme ved konsentrasjoner under dagens grenseverdier.

2.1 Svevestøv (PM10, PM2,5)

Svevestøv i byluft består av ulike komponenter med forskjellig størrelse og fysisk og kjemisk sammensetning. Grovfraksjonen (PM10- PM2,5), som hovedsakelig består av vegslitasjepartikler, er mest forbundet med effekter på luftveissystemet. Finfraksjonen (PM2,5), hvor forbrenningspartikler dominerer, synes også å være forbundet med virkninger på hjerte-karsystemet. Mange studier viser sammenheng mellom eksponering for svevestøv over kort tid og økt dødelighet. Eksponering for økte nivåer av svevestøv over lang tid (flere år) tyder på at risikoen øker ca ti ganger sammenlignet med risikoen for helsevirkninger ved kortidseksponering. Syke personer (særlig personer med lungesykdom, hjertekarsykdom og diabetes), samt fostre, spedbarn, barn /ungdom og eldre er følsomme grupper for helsekonsekvenser av svevestøv.

2.2 Nitrogendioksid (NO2)

NO2 har effekter på luftveiene og lungefunksjon, spesielt hos astmatikere. Korte episoder med NO2-konsentrasjoner kan gi helseeffekter både i form av forverret sykdom og dødelighet. De laveste konsentrasjonene som gir slike akutte virkninger ligger i området 200 til 500 µg/m³. NO2 fungerer i tillegg som en markør for annen forurensning fra vegtrafikk, spesielt eksospartikler. Astmatikere, allergikere og barn er de mest følsomme gruppene for helseeffekter av NO2. Av hensyn til disse gruppene, er det viktig å redusere nivåene av NO2.

2.3 Helsevirkninger av tiltak for å redusere luftforurensning

Boligens avstand til trafikkerte veger har stor betydning for helsevirkninger. Mange studier indikerer at tiltak for å redusere luftforurensning fra trafikk vil ha positiv effekt på befolkningens helse. Helseeffekter av svevestøv, spesielt PM2,5, er bedre dokumentert og synes å være større enn for NO2. Den totale kunnskapen tilsier imidlertid at befolkningen også bør beskyttes mot for høye nivåer av NO2. Trafikkreduserende tiltak for å redusere NO2, vil i tillegg kunne føre til reduserte utslipp av partikler fra eksos. Generelt er tiltak som gir reduksjon av flere

luftforurensningskomponenter de helsemessig mest gunstige. Ved de konsentrasjoner av luftforurensning som forekommer i Norge anbefales det først og fremst å fokusere på langtidsnivå/årsmiddel for NO₂ og døgnverdier for PM₁₀ i områder av byer/tettsteder hvor folk oppholder seg over tid. Fokus på slike tiltak vil trolig også ha betydning for kortidsnivåene av NO₂ og langtidsnivåer av PM_{2,5}.

3. Areal- og transportplanlegging

Gjennom arealplanlegging legges rammebetingelser for transportutviklingen som har konsekvenser for lokal luftkvalitet. Arealplanlegging som legger opp til redusert transportbehov og økt bruk av miljøvennlige transportformer er avgjørende for å få en god luftkvalitet i byer og tettsteder på sikt. Det er derfor viktig at lokal luftkvalitet blir tatt hensyn til i alle relevante planprosesser som f.eks. planlegging etter plan- og bygningsloven og arbeidet med Nasjonal transportplan. Kommunene bør bruke arealplanlegging aktivt for å forebygge og bidra til at det ikke skjer overskridelse av grenseverdiene for lokal luftkvalitet.

Plan- og bygningsloven regulerer hvordan arealplanleggingen i regi av kommuner, fylkeskommuner og stat skal foregå. Loven er et verktøy for å ivareta samfunnsinteresser og sikre en arealforvaltning som underbygger/støtter opp om en bærekraftig utvikling for hele landet. Statlige planretningslinjer etter § 6-2 som tilsvarende rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven (85?) konkretiserer nasjonale forventninger til planleggingen. Nye statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er på høring høsten 2013 og skal erstatte rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging.

Statlige og regionale fagmyndigheter kan fremme innsigelse mot planer som strider mot viktige nasjonale eller regionale interesser. Nasjonale målsettinger for luftkvalitet, statlige planretningslinjer og retningslinjer (som T-1520) eller fare for brudd på forurensningsforskriften vil kunne gi grunnlag for innsigelse.

3.1 Retningslinjer for behandling av luftkvalitet i arealplanleggingen (T-1520)

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 tilfredsstillende 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.

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. Anbefalingene kan avvikes i sentrums- og fortettingsområder ut fra hensyn til samordnet areal- og transportplanlegging.

I arbeidet med luftkvalitet i arealplanlegging er nettsiden ModLUFT et nyttig verktøy. ModLUFT gir veiledning til hvordan man kan kartlegge luftforurensninger og lage sonkart. I tillegg utarbeider Miljødirektoratet en veileder til T-1520 som er planlagt publisert første halvår 2014.

3.2 Forpliktende samarbeid

Konsentrert by- og tettstedsutvikling krever et tett og forpliktende samarbeid mellom stat, fylkeskommune, kommune, grunneiere og eiendomsutviklere. Det er derfor viktig at de ulike aktørene bidrar til godt samarbeid i plan- og utviklingsprosesser. Bymiljøavtaler, Belønningsordningen og Framtidens byer er eksempler på slikt forpliktende samarbeid

3.2.1 Bymiljøavtaler og belønningsordningen for kollektivtrafikk

I henhold til Stortingsmelding 26 (Nasjonal transportplan (2014 – 23)) og Stortingets behandling av denne skal det settes i gang et arbeid for de største byområdene for å videreutvikle eksisterende bypakkeavtaler som er basert på tidsbegrensede bompengavtaler etter vegloven. Nye bymiljøavtaler skal baseres på en samlet plan for hvordan trafikk- og miljøutfordringene skal løses på kort og lang sikt. Det overordnede målet er å ta persontransportveksten med kollektivtransport, sykling og gange. I dette nye rammeverket legges det til rette for at staten, fylkeskommunene og kommunene kan gå sammen i forhandlinger og forplikte seg til å følge opp felles mål som nedfelles i en helhetlig bymiljøavtale. Dette er en ny måte å organisere statens og lokale myndigheters samarbeid i byområdene på. Statens innsats skal avklares i forhandlingene med hvert enkelt byområde. Midlene prioriteres til byområder der det vil gi best effekt ut fra nasjonale mål.

Parallelt med de nye bymiljøavtalene vil belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk bli videreført. Dette er en ordning der byområder som fører en politikk for å begrense biltrafikken og øke kollektivtransportens andel av trafikkveksten kan søke om statlige tilskudd. Samferdselsdepartementet administrerer ordningen. Drammensregionen (inkl Kongsberg), Kristiansandsregionen, Bergensregionen og Trondheimsregionen har inngått fireårige avtaler med Samferdselsdepartementet.

3.2.2 Framtidens byer

Miljøverndepartementet, i samarbeid med Samferdselsdepartementet, Olje og Energidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, har gjennom programmet Framtidens byer et samarbeid mellom staten og de 13 største byområdene i Norge om å redusere klimagassutslippene – og å gjøre byene bedre å bo i. Programmet ble etablert i 2008 og vil gå til 2014. Det er skapt arenaer og utviklet tiltak for å hjelpe bykommunene til miljø- og klimavennlig byutvikling. Samarbeidet med næringsliv, region og stat er et viktig fundament for utviklingsprogrammet. Samferdselsdepartementet leder nettverket for areal- og transport.

4. Forurensningsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet

Det er kommunen som er forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet i forurensningsforskriften. Det betyr at kommunene skal sørge for at de ulike bestemmelsene i forskriften følges opp. Kommunen kan også fatte vedtak overfor forurenser, herunder statlige anleggseiere.

Forurenser er i forskriften definert som eiere av anlegg og arealer hvor det foregår forurensende aktivitet, for eksempel kommunen som eier av kommunale veger, Fylkeskommunen som eier av fylkesvegnettet eller Statens vegvesen som eier av riksveger. Forurenser har en selvstendig plikt til å følge forskriftens krav.

I tillegg er Miljødirektoratet gitt myndighet på enkelte områder, i hovedsak knyttet til koordinering og oppfølging.

Fylkesmannens miljøvernavdeling har ingen formell rolle i forskriften, men har en generell veiledende rolle innen ulike regelverk, også når det gjelder denne delen av forurensningsforskriften.

4.1 Tiltaksutredning

Alle kommuner hvor det er fare for overskridelse av en eller flere grenseverdier eller hvor en eller flere grenseverdier overskrides, skal ha utarbeidet en tiltaksutredning (§7-9). Dersom en tiltaksutredning ikke foreligger, skal kommunen som forurensningsmyndighet umiddelbart ta initiativ til at dette blir gjort. Ferdige tiltaksutredninger skal sendes til Miljødirektoratet (§7-9), for rapportering til EU senest to år innen tiltaksutredningsplikten er utløst.

Faktaboksen nedenfor gir et sammendrag av hva slags informasjon en tiltaksutredning skal inneholde. Det forutsettes at tiltaksutredningen legges frem til politisk behandling som grunnlag for beslutninger om gjennomføring. Ferdigstilte tiltaksutredninger er tilgjengelige på www.luftkvalitet.info, eventuelt på kommunenes nettsider.

I byer som i noen år har hatt tiltaksutredning og har gjennomført tiltak, men hvor utredede og gjennomførte tiltak ikke er nok til at grenseverdien holdes, skal det lages reviderte tiltaksutredninger. Forurensningsmyndigheten i den enkelte kommune må løpende vurdere når det er behov for å starte en slik revidering. For eksempel er det naturlig å starte en prosess for å gjennomgå eksisterende og nye tiltak når det er dokumentert overskridelser til tross for at de planlagte tiltakene gjennomføres. Reviderte tiltaksutredninger skal redegjøre for hvilke ytterligere tiltak som er nødvendige for at grenseverdiene skal overholdes. Det vil være naturlig at gjennomgang og revidering av tiltaksutredningene knyttes til andre relevante prosesser i kommunen, for eksempel kommuneplanrullinger hvert fjerde år eller utarbeidelse av kommunale klima- og energihandlingsplaner.

I de kommuner hvor grenseverdiene overholdes, skal det vurderes hvordan luftkvaliteten vil utvikle seg fremover. En slik vurdering kan knyttes opp til konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, for eksempel ved større vegutbygginger eller etablering av forbrenningsanlegg. Folkehelseloven gir i henhold til § 11 kommunen en selvstendig rett til også å fatte vedtak om konsekvensutredning for å få utredet mulige helsemessige konsekvenser av et tiltak eller forhold. Dersom det kan være fare for at grenseverdiene overskrides, skal det utarbeides en enklere tiltaksvurdering. Formålet er å gi en oversikt over hvilke tiltaksmuligheter som finnes for de ulike kildene som bidrar til konsentrasjonene og en grov drøfting av reduksjonspotensial og gjennomførbarheten ved ulike tiltak.

4.1.1 Hva skal en tiltaksutredning inneholde?

Forurensningsforskriften setter krav om at det skal utarbeides en tiltaksutredning dersom målinger overskrider grenseverdiene i løpet av et kalenderår eller det foreligger fare for dette. Det er kommunen som har ansvaret for at tiltaksutredninger blir utarbeidet, men arbeidet skal skje i samarbeid med berørte anleggseiere.

Tiltaksvurdering bør baseres på:	
1.	Beskrivelse av meteorologiske forhold og lokale variasjoner
2.	Lokalisering av boliger, annen sentral bebyggelse og arealbruk
3.	Lokalisering av utslippskilder/trafikkdata
En tiltaksutredning skal gi svar på:	
1.	Geografisk avgrensning av området for tiltaksutredning
2.	Status på luftkvalitet og hvor mange som blir berørt, kfr. Folkehelseloven (Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i kommunen)
3.	Hvilke kilder/faktorer som bidrar vesentlig til konsentrasjonsnivåene
4.	Hvordan luftkvaliteten vil utvikle seg i årene framover med hensyn til fare for overskridelser av grenseverdien
5.	Hvilke tiltak (innenfor ulike kilder) og virkemidler som må gjennomføres for å overholde grenseverdiene
6.	Kostnader ved gjennomføringen
7.	Hvem som er ansvarlige for gjennomføringen av de planlagte tiltakene
8.	Handlingsplan: Forslag til gjennomføring av planlagte tiltak med ansvar og kostnadsfordeling

Miljødirektoratet kan pålegge anleggseiere å samarbeide om gjennomføring av tiltaksutredning og tiltak.

4.1.2 Kommunens og anleggseiers ansvar

Kommunen som forurensningsmyndighet skal ta initiativ til og koordinere arbeidet med tiltaksutredningen. Vi anbefaler at kommunen også utarbeider et forslag til samarbeidsavtale mellom aktuelle anleggseiere/etater. En slik avtale vil også kunne hjelpe de aktuelle aktørene med å dokumentere behovet for ressurser og dekke kostnader knyttet til arbeidet.

Anleggseiere kan ta initiativ overfor kommunen for å få startet opp arbeidet med en tiltaksutredning, men kommunen har også i slike tilfeller et koordineringsansvar.

Etter at forvaltningsreformen ble innført, har fylkeskommunen fått en betydelig rolle som vegeier, og har like plikter på lik linje med øvrige anleggseiere.

Kommunen som myndighetsutøver og alle anleggseiere har et felles ansvar for å få på plass en tiltaksutredning, og å få gjennomført tilstrekkelige tiltak. Alternativet er at kommunen bruker sin myndighet til å pålegge den enkelte anleggseier plikter og kostnader (se punkt 4.3.), noe som er mer tidkrevende for alle parter og kan bli dyrere for anleggseierne.

Miljødirektoratet kan pålegge anleggseiere å samarbeide om gjennomføring av tiltaksutredning og tiltak.

Nærmere om kildebidrag

Alle eiere av anlegg som bidrar vesentlig til fare for overskridelser av grenseverdiene i et område skal medvirke til utarbeidelse av tiltaksutredninger. I en vurdering om det er fare for overskridelse av grenseverdiene skal utslipp fra vegtrafikk ses under ett, uavhengig av hvem som eier veien. Det er måle- og beregningsresultatene som klargjør hvor store andeler av forurensningen de ulike anleggene bidrar med.

I kommuner hvor det mangler informasjon om ulike kildeeieres bidrag til konsentrasjonen, kan utslippsregnskapet til SSB og Miljødirektoratet legges til grunn sammen med erfaring fra andre kommuner om sammenheng mellom utslipp og konsentrasjon. Fordeling av bidrag fra stasjonære kilder som vedfyring, industri og havn må i tillegg vurderes ut fra lokal kunnskap. Ved fordeling av bidrag fra ulike vegeiere, kan samlet transportarbeid for den enkelte vegeier legges til grunn.

Nærmere om kostnadsfordeling

Kostnader forbundet med utarbeidelse av tiltaksutredningen skal fordeles mellom kildeeierne, basert på den enkeltes bidrag til forurensningskonsentrasjonen (§ 7-5). Alternativt kan kommunen og eierne av de ulike anleggene sammen bli enige om en fordelingsnøkkel i forkant av tiltaksutredningen.

Det er et prinsipp at alle kildeeiere må delta i prosessen og at det i forkant må være en form for kostnadsfordeling basert på sannsynlige bidrag, som eventuelt kan justeres senere. Samarbeidsavtalen omtalt over bør inneholde et forslag til kostnadsfordeling og eventuelt en beskrivelse av hvordan den skal justeres etter beregnet kildefordeling og/eller ansvar i løpet av utredningen.

Nærmere om samarbeid mellom flere kommuner og anleggseiere innen samme sone

I større byområder som dekkes av flere kommuner, eller i regioner med mer likeartede kommuner i samme sone, kan det være hensiktsmessig at kommunene samarbeider om utarbeidelse av tiltaksutredning. Den største kommunen, eventuelt kommunen med målestasjon(er), bør koordinere arbeidet.

Interkommunalt samarbeid kan brukes for å løse utfordringen med kompetansebehov i forbindelse med arbeid med luftkvalitet for øvrig. Det er gode eksempler på dette blant annet i Nedre Glomma-regionen, Grenland og Stavangerregionen.

Tiltak som blir en del av handlingspakken i tiltaksutredningen bør være behandlet politisk i alle kommuner som har deltatt i tiltaksutredningen. Det forutsettes også et selvstendig vedtak i fylkeskommunen dersom de har budsjettansvar for tiltak. Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner som samarbeider om en tiltaksutredning er koordinerte slik at relevante tiltak kan samordnes.

4.2 Ansvar for å gjennomføre tiltak

Forskriften forutsetter at anleggseiere sørger for å gjennomføre tiltakene i tiltaksutredningen. Anleggseiere har uavhengig av dette et selvstendig ansvar etter § 7-3 for å gjennomføre nødvendige tiltak for å nå grenseverdien, uavhengig av om de inngår i en tiltaksutredning eller ikke. Kostnader ved tiltak for å redusere egne utslipp dekkes som hovedregel av kildeieren selv. Det vil i de fleste tilfeller være både samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomt at anleggseierne samarbeider om gjennomføringen av tiltak.

Ansvar for ulike tiltak og virkemidler rettet mot lokal luftforurensning er fragmentert, spesielt innenfor vegsektoren. Enkelte tiltak ligger helt eller delvis utenfor handlingsrommet til lokale myndigheter og anleggseiere. Dette reduserer ikke kommunens og anleggseiers plikt til å sørge for at grenseverdiene overholdes, men betyr at det er svært viktig å etablere et godt samarbeid lokalt for å finne en god og effektiv tiltakspakke ut fra de virkemidlene som er til rådighet.

Miljødirektoratet kan pålegge anleggseiere å samarbeide om gjennomføring av tiltaksutredning og tiltak.

4.3 Pålegg og sanksjoner etter forurensningsforskriften

I tilfeller hvor samarbeid mellom kommune og anleggseiere av ulike årsaker ikke skjer, gir forskriften muligheter for å gi pålegg.

Kommunen som forurensningsmyndighet kan pålegge anleggseiere å iverksette tiltak, både de som inngår i en tiltaksutredning og eventuelt ytterligere tiltak som anses som nødvendige for å sikre at grenseverdiene i forurensningsforskriften kapittel 7 overholdes. Hvilke konkrete tiltak som skal iverksettes, avgjøres av den enkelte anleggseier, og kommunen kan ikke gi pålegg om bestemte tiltak.

Slik forskriften er formulert, tas det ikke hensyn til at de aktuelle tiltakene kan vise seg å være kostbare eller ha store samfunnsmessige konsekvenser. Det er derimot adgang for anleggseiere å klage til Miljødirektoratet dersom de er uenige i kommunens pålegg (§ 7-12).

Miljødirektoratet kan gi pålegg om at flere eiere av anlegg, uavhengig av kommunegrenser, skal samarbeide om gjennomføringen av tiltak. Miljødirektoratet kan også pålegge anleggseiere å samarbeide om å utarbeide en tiltaksutredning.

4.4 Forskrift om åpen brenning og brenning av avfall i småovner

I utgangspunktet er åpen brenning og brenning av avfall i småovner ulovlig med mindre:

- det foreligger en tillatelse fra Miljødirektoratet eller Fylkesmannen
- forurensningen fra brenningen kan anses som ”vanlig” forurensning fra boliger, primærnæringer med videre.

Kommunen har myndighet til å fastsette forskrift om åpen brenning og brenning av avfall i småovner etter forurensningsloven § 9. Forskriften gir kommunen mulighet til å snevre inn hva som skal være tillatt av åpen brenning og brenning av avfall i småovner. Det vil si at kommunen kan ytterligere innsnevre det som regnes som vanlig forurensning, og som i utgangspunktet allerede er tillatt, etter forurensningsloven § 8, første ledd. Ved å fastsette en forskrift har kommunen mulighet til å forby eller tillate all form for åpen brenning og brenning av avfall i småovner, innenfor de rammene som er gitt av forurensningsloven og delegeringsvedtaket.

Følgende kan ikke reguleres av kommunen gjennom en forskrift:

- Åpen brenning av søppel, trykkimpregnert trevirke og liknende. Dette regnes ikke som vanlig forurensning.
- Brenning av avfall i ovner som er ment for å destruere et avfallsprodukt, for eksempel bakgårdsovner. Slik brenning er ulovlig, med mindre ovnen har en utslippstillatelse fra forurensningsmyndigheten i medhold av forurensningsloven § 11 om særskilt tillatelse til forurensende tiltak. Det er Fylkesmannen som er forurensningsmyndighet for småovner ment for avfallsforbrenning. Kommunen kan kun regulere brenning av avfall i småovner som er ment for oppvarming med videre, slik som opptenning og brenning av avisepapir og rent rivningstrevirke.
- Brenning av ved – Ved og andre brenselsprodukter er ikke avfall. Det er kun brenning av avfall i småovner kommunen kan regulere gjennom en slik forskrift. Regulering av vedfyring må eventuelt skje med hjemmel i forurensningsforskriften kapittel 7 om lokal luftkvalitet.
- Brenning av næringsavfall, verken ved åpen brenning eller brenning av næringsavfall i småovner. Dette inkluderer blant annet bygg- og anleggsavfall. Kommunen har ikke myndighet etter forurensningsloven § 32, første ledd, som regulerer disponering av næringsavfall.
- Brenning av avfall i avfallsforbrenningsanlegg – Det er Fylkesmannen som er myndighet for avfallsforbrenningsanlegg. Disse anleggene må ha tillatelse etter forurensningsloven.

Kommunen skal føre tilsyn med all form for åpen brenning og brenning av avfall i småovner. Dette gjelder også brenning som ikke regnes som vanlig forurensning og brenning av næringsavfall. Kommunen kan blant annet pålegge den som forurenser å sørge for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensningen, ilegge tvangsmulkt og anmelde ulovlig forurensning til politiet. Tilsynsmyndigheten gjelder uavhengig av om kommunen velger å fastsette en forskrift eller ikke.

5. Folkehelseloven

I tillegg til forurensningsforskriften er lokal luftkvalitet til en viss grad regulert av helselovgivningen, gjennom folkehelseloven. (Fra 1.1.2012 ble kommunehelsetjenesteloven erstattet av folkehelseloven).

5.1 Kommunenes ansvar for befolkningens helse

Etter folkehelseloven skal kommunene bidra til å fremme befolkningens helse og beskytte mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen. Det følger av folkehelseloven § 4 at kommunen skal vurdere konsekvenser for befolkningens helse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen har, blant annet som vegeier, virksomhetseier, tjenesteyter og myndighet (veg, forurensning, plan mv.)

5.2 Oversikt og planlegging

Kommunen skal ha oversikt over forhold som påvirker befolkningens helse, blant annet støy og luftforurensning. Med utgangspunkt i oversikten skal kommunen definere sine folkehelseutfordringer, jf. § 5. Når det gjelder lokal luftforurensning vil overskridelser av grenseverdiene gi grunnlag for nærmere vurdering av helsemessige konsekvenser. Med dette menes, med utgangspunkt i de eksponeringsdata som er tilgjengelig, gjøre en vurdering eller beregning av i) antall som er berørt, ii) hvilke eksponering er de utsatt for og iii) hva er det helsemessige konsekvensene av eksponeringen. Dette gjerne uttrykt i tap av leveår i god helse.

Dersom lokal luftforurensning er en folkehelseutfordring skal dette inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi. I kommunenes arbeid med kommuneplanen skal kommunen fastsette overordnet mål og strategier for å møte sine folkehelseutfordringer. Dette kan for eksempel være knyttet reduksjon av lokal forurensning.

5.3 Tiltak

Som nevnt over vil kravet til å iverksette tiltak være knyttet til de muligheter og virkemidler kommunen har på kort og lang sikt, herunder prioritere tiltak over tid. Men kommunen kan ikke forholde seg passiv til sine folkehelseutfordringer.

1.3.1 Kommunens plikt til å iverksette tiltak

Kommunen har plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å møte sine folkehelseutfordringer (§ 7). Langsiktige tiltak vil være viktigst og ha mest effekt for den lokale luftkvaliteten. Dette bør forankres i kommunens planer. Det kan imidlertid være behov for akutte tiltak i perioder med fare for svært høy luftforurensning for å beskytte befolkningens helse. I Prop. 90 L (2010-2011) Lov om folkehelsearbeid står det:

”Dersom det oppstår, eller kommunen blir klar over situasjoner i kommunen med forhøyet risiko for helseskade i befolkningen, for eksempel høye

luftforurensningsverdier, må kommunen iverksette nødvendige tiltak, uavhengig av om dette er forankret i mål og strategier.”

1.3.2 Kommunenes virkemidler etter bestemmelsene om miljørettet helsevern

Folkehelseloven har bestemmelser om miljørettet helsevern som omfatter ”faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen”.

Kommunen kan treffe vedtak etter folkehelseloven selv om forholdet også er regulert etter forurensningsloven.

Kommunen har i tillegg til eget ansvar, også i oppgave å medvirke til at helsemessige hensyn blir ivaretatt av andre slik som Statens vegvesen, fylkeskommunen eller ulike andre virksomheter. Dersom helsemessige hensyn ikke er godt nok ivaretatt, kan kommunen pålegge konsekvensutredning og/eller retting av forhold ved en eiendom eller virksomhet.

Etter § 12 kan kommunen kreve å få opplysninger om miljøforhold ved en virksomhet. Dette kan omfatte både informasjon om luftforurensningssituasjonen generelt og krav om varslingsrutiner. Det vil ikke være grunnlag for å bruke denne paragrafen for å pålegge måleprogrammer i byer hvor dette ikke følger av forurensningsforskriften. Kommunen kan derimot kreve å få forelagt vurderinger av luftforurensningsbidraget fra en virksomhet. Videre kan kommunen kreve at offentlige og private virksomheter har tiltaksplaner for raskt å bidra til mindre luftforurensning (§§ 7 og 12 i forskrift om miljørettet helsevern). Som et sikkerhetsnett, er kommunen gitt muligheten til å gi pålegg om retting (folkehelseloven § 14) eller stansing (folkehelseloven § 16) av aktivitet, også selv om forurensningen er tillatt i henhold til forurensningsforskriften om lokal luftkvalitet.

I Bergen ble den daværende kommunehelsetjenesteloven kapittel 4a (nå folkehelseloven kapittel 3) brukt i forurensningsepisoden i 2010 for å kunne iverksette datokjøring. Folkehelselovens kapittel 3 er i stor grad en videreføring av kommunehelsetjenestelovens kapittel 4a, men inneholder i tillegg noen nye muligheter. En er muligheten for å innføre overtredelsesgebyr som sanksjon hvis krav i henhold til vedtak ikke blir fulgt opp.

6. Vegtrafikkloven og vegloven

Vegtrafikken er den viktigste kilden til lokal luftforurensning. Utslipp fra vegtrafikk er regulert gjennom krav til kjøretøyet i kjøretøyforskriften (typegodkjenning m.m.), mens vegloven regulerer planlegging, bygging, drift og vedlikehold av vegnettet. All trafikk med motorvogn reguleres av vegtrafikkloven.

Myndighet til å treffe vedtak etter ulike deler av dette regelverket ligger på mange nivåer, fra administrative beslutninger til tiltak som forutsetter vedtak i Stortinget.

Det pågår løpende arbeid for å utvikle regelverket med tanke på bruk i situasjoner med høy luftforurensning. Når forurensningssituasjonen viser behov for tiltak, må disse vurderes ut fra gjeldende regelverk og dagens tekniske løsninger. Eksempelvis er det i dag ikke mulig å differensiere bompengesatsene basert på det enkelte kjøretøys utslipp. Det er anledning til å innføre økte satser på dager med høy luftforurensning, under forutsetning at et slikt system er tilrettelagt i forkant. jf. pkt. 1.1.2.

Omtalen i denne veilederen vil bli oppdatert etter hvert som regelverket utvikles med nye hjemler for tiltak.

6.1 Forskrifter og bestemmelser som er relevante mht lokal luftkvalitet

Vegtrafikklovgivningen består av vegtrafikkloven med tilhørende forskrifter. Vegtrafikkloven gir hjemmel for å iverksette permanente og midlertidige trafikkregulerende tiltak, herunder hjemmel til å forby og begrense trafikk. Bestemmelser som kan hjemle tiltak rettet mot luftforurensning er særlig § 5 (Skiltregler), § 6 (Fartsregler), § 7 (Særlige forbud mot trafikk) § 7a (Vegprising) og § 13 (Krav til kjøretøy og bruk av kjøretøy).

Veglovgivningen består av vegloven med tilhørende forskrifter. Vegloven er rettet mot planlegging, bygging, drift og vedlikehold av offentlige og private veger. Bestemmelsene i § 27 (om bompenger) gir hjemmel for at det kan kreves bompenger på bruk av offentlig veg, og vilkår om bruk av disse. Bestemmelser som kan virke trafikkregulerende, og som dermed kan fungere som et tiltak rettet mot luftforurensning, er særlig § 27 (2 ledd om tidsdifferensierte bompengetakster).

6.1.1 Bompengefinansiering i byområder

Bompengefinansiering etter vegloven § 27 har som hovedformål å finansiere vegbygging, men det er også åpnet for å finansiere investeringer og drift av kollektivtransport. Eksisterende bruk av bompenger i byområdene skiller seg imidlertid fra bruk av bompenger til strekningsvise enkeltprosjekt. Bompengepakkene i byområdene består som regel av en rekke prosjekt som inngår som en del av et helhetlig transportsystem og til sammen bidrar til økt framkommelighet.

I byområdene vil bruken av bompenger kunne virke trafikkreduserende når det foreligger alternative transportmåter. Vegloven § 27 åpner til en viss grad for at takstene kan fordeles i ulike nivåer over døgnet, slik at bompengeinnkrevingen har en

trafikkregulerende bieffekt i byområder med stor rushtrafikk, jf. ordningen med tidsdifferensierte takster i rushtiden i Trondheim og i Kristiansand.

Der det er åpnet for at bompenger brukes til å finansiere investering i kollektivtransport vil det kunne medføre redusert behov for utbygging av vegnettet, samtidig som oppgraderingene i kollektivsystemet vil gjøre det mer attraktivt å reise kollektivt. Det er åpnet for bruk av bompenger til drift av kollektivtransport, dersom dette inngår som en del av et helhetlig transportsystem i byområdet.

6.1.2 Økt bompengetakst på dager med høy luftforurensning

I mai 2012 ble det tilføyd et nytt annet ledd i vegloven § 27 som gir hjemmel til at midlertidige tidsdifferensierte bompengesatser på offentlig veg kan tas i bruk i byområdene med bompengeneinnkreving i avgrensede perioder med høy luftforurensning. Bestemmelsen gir lokale myndigheter mulighet til å øke bompengesatsene når det er fare for og ved overskridelse av grenseverdiene i forurensningsforskriften. I praksis vil dette innebære økte satser i bomringen over noen få dager. Bruk av virkemiddelet krever Samferdselsdepartementets samtykke. Det er åpnet for at virkemiddelet både kan tas i bruk ved en enkeltstående situasjon med høy luftforurensning og som et virkemiddel som kommunen har tilgjengelig i slike situasjoner. Bruken av ordningen krever at priser og praktiske forhold tilrettelegges i forkant. Kommunene som ønsker å benytte seg av virkemiddelet bør derfor i god tid fastsette konkrete bestemmelser i lokal forskrift og sikre annen praktisk tilrettelegging før det er aktuelt å ta det i bruk. Bruk av midlertidige økte bompengetakster må kombineres med god informasjon til publikum og skiltinformasjon (se nærmere punkt 6.1.8, 6.1.9 og 6.2).

6.1.3 Avgift for kjøring i rushtiden (køprising)

Forskrift om kjøprising trådte i kraft i oktober 2011. Forskriften er fastsatt med hjemmel i vegtrafikkloven § 7a. Køprising er en ordning med trafikantbetaling som kan innføres i byområder der det kan dokumenteres reelle kø- og miljøproblemer og det kan forventes virkning av tiltaket. Køprising er et lokalt virkemiddel som krever initiativ og samtykke fra berørte kommunale og fylkeskommunale myndigheter for å ta ordningen i bruk. Den endelige beslutningsmyndigheten er lagt til Stortinget, etter forslag fra Samferdselsdepartementet. Den enkelte ordningen skal revideres av Stortinget etter maksimalt 10 år. Køprisordningen skal administreres og drives av et aksjeselskap.

Ved innføring av tiltaket bør det i størst mulig grad finnes alternative transporttilbud gjennom gode kollektivtransportløsninger. Køprising vil kunne bidra til bedre framkommelighet for kollektiv- og næringstrafikk ved å øke kostnaden på bruk av vegen slik at flere velger å la bilen stå og heller bruker andre transportformer. Køprissystemet er et system som gir relativt stor fleksibilitet mht. hvilken vegtrafikk man ønsker å prise ut i de ulike områdene i den enkelte by. Så lenge man kan vente at målsetningen om reduserte kø- og miljøkostnader oppnås, kan takstene i et køprissystem differensieres over døgnet eller graderes for ulike soner. Takstene kan også graderes etter for eksempel de enkelte typer kjøretøy, kjøretøyklasser, drivstofftype eller utslipp (euroklasser). Elbiler, hydrogenbiler og buss i rute er blant de som har unntak fra betalingsplikten. Inntekten fra kjøprisordningen skal brukes til transportformål i det berørte området, herunder kollektivtransport, trafiksikkerhetstiltak og miljøtiltak. Tiltak som reduserer behovet for bilbruk, eksempelvis kollektivtiltak skal prioriteres.

De teknologiske løsningene som benyttes i trafikantbetalingssystemene i dag, åpner bare for differensiering av takst etter kjøretøyklasse (tung og lett klasse) og tid. Et system med differensiering av takster etter kjøretøy, drivstofftype og utslipp krever utskifting av tekniske løsninger. Innkrevingen av trafikantbetaling vil også være kostbar å administrere fra trafikanter som kjører uten elektronisk bompengebrikke, og dette fordrer at det foreligger et krav om bruk av bompengebrikke i alle kjøretøy ved ny lovendring.

Kjøprising kan i dag ikke kombineres med bompengeinnkreving, fordi hovedformålet med ordningene i utgangspunktet er forskjellige. Dersom byområder som allerede har bompengeinnkreving ønsker å ta kjøprising i bruk, vil det være naturlig at bompengefinansieringen reforhandles og at de vedtatte prosjektene eventuelt finansieres av den nye kjøprisordningen.

6.1.4 Felles regelverk for trafikantbetaling i by

For å redusere skillet mellom bompengesystemet og kjøprising er det i Nasjonal transportplan 2014-2023 signalisert som hensiktsmessig å etablere et eget regelverk som tar for seg behovet for trafikantbetaling i byområdene, basert på dagens bypakker og regelverket om kjøprising. Dette vil innebære at det lovmessige grunnlaget for de allerede etablerte bypakkenes gjør det mulig å utvikle pakkene/avtalene i retning av et mer fleksibelt og treffsikkert trafikantbetalingssystem.

6.1.5 Miljøfartsgrenser

Stortinget vedtok i juni 2013 endring av vegtrafikkloven § 6 tredje ledd og § 33 nr. 2. Formålet med endringen var å klargjøre at miljø, inklusive beskyttelse av befolkningens helse, er et allment hensyn i vegtrafikkloven og dermed også kan være et hensyn ved vegmyndighetenes fastsetting av fartsgrenser. Videre at overtredelser av fartsgrenser, som er fastsatt helt eller delvis av hensyn til miljøet (miljøfartsgrenser), skal følge det ordinære reaksjonssystemet for fartsovertredelser. Endringene innebærer følgende:

- Vegtrafikkloven § 6 tredje ledd gir vegmyndighetene hjemmel til å fastsette miljøfartsgrenser på ubestemt eller bestemt tid, for eksempel for ett eller flere år, for tidsavgrensede perioder som en vintersesong, for måneder, uker eller dager, når hensynet til miljøet er det mest fremtredende hensynet bak fartsgrensen.

Miljøfartsgrenser med hjemmel i vegtrafikkloven § 6 tredje ledd avgrenses mot alle miljøfartsgrenser som ikke kan karakteriseres som «midlertidige» eller som ledd i en prøveordning, jf. vegtrafikkloven § 7 annet ledd og vegtrafikkloven § 6 femte ledd.

- Vegtrafikkloven § 7 annet ledd vil fortsatt gi vegmyndighetene hjemmel til å fastsette midlertidige miljøfartsgrenser, for eksempel miljøfartsgrenser som varierer i takt med en konkret luftforurensningssituasjon, når hensynet til miljøet er det mest fremtredende hensynet bak fartsgrensen.

- Vegtrafikkloven § 6 femte ledd vil fortsatt gi vegmyndighetene hjemmel til å fastsette prøveordninger med fartsgrenser, inklusive miljøfartsgrenser.

- Vegtrafikkloven § 6 annet ledd og vegtrafikkloven § 7 annet ledd vil for øvrig forbli vegmyndighetenes hjemmel henholdsvis for alle andre fartsgrenser for bestemt / ubestemt tid og for midlertidige fartsgrenser.

6.1.6 Skiltforskriften

Et vedtak om bruk av offentlig trafikkskilt (skiltvedtak) i kombinasjon med oppsetting av skilt kan brukes til å innføre både permanente og midlertidige tiltak. Et skiltvedtak må fattes av rett skiltmyndighet og forutsetter at aktuell myndighet (politi, regionvegkontor og kommune) har fått uttale seg før vedtak fattes. Skiltvedtak kan for eksempel gjelde trafikkreguleringer som nedsatt fartsgrense, kollektivfelt, sambruksfelt og forbud mot parkering. Statens vegvesens Håndbok 050 gir nærmere bestemmelser om bruk av offentlige trafikkskilt. Statens vegvesen ved regionvegkontoret kan fastsette lavere fartsgrense enn den generelle for riksveg, fylkesveg og privat veg, mens kommunen kan vedta dette for kommunal veg, jf. punkt 1.1.5 ovenfor.

Det kan vedtas variable fartsgrenser med hjemmel i vegtrafikkloven § 7 annet ledd og som styres med elektroniske skilter. Bruk av variable fartsgrenser ut fra forurensningshensyn bør kobles til et godt varslings- og beredskapssystem.

6.1.7 Regelverk om piggdekk

Kommunene kan fastsette en lokal forskrift om gebyr for bruk av piggdekk innen et nærmere fastsatt område dersom det er miljøproblemer knyttet til svevestøv, jfr. vegtrafikkloven § 13 og forskrift om gebyr for bruk av piggdekk og tilleggsgebyr. Innføring av piggdekkgebyr krever samtykke av Vegdirektoratet i kommunene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, og samtykke av Samferdselsdepartementet for andre kommuner. I særlige tilfeller kan Samferdselsdepartementet pålegge en kommune å gjennomføre en piggdekkgebyrordning.

Kommunen er ansvarlig for å gjennomføre praktisk gebyrordning og informasjon om dette, samt å overvåke hvilken effekt ordningen har på bruken av piggdekk. Størrelsen på gebyret er fastsatt sentralt. Inntektene fra ordningen tilfaller kommunen. Piggdekkgebyr gjelder for piggdekkssesongen, jfr. forskrift om bruk av kjøretøy § 1-4-nr. 3.

6.1.8 Midlertidig trafikkregulerende tiltak

Vegtrafikkloven § 7 annet ledd gir regionvegkontor og kommuner hjemmel til å vedta midlertidige forbud mot trafikk eller andre trafikkregulerende tiltak, blant annet ved overskridelse av eller ved fare for overskridelse av grenseverdiene i forurensningsforskriften. Dette kan for eksempel være forbud mot visse grupper kjøretøy eller datokjøring (partalls- og oddetallskjøring).

Tiltakene som vedtas iverksatt må være av midlertidig karakter, det vil si at de må være begrenset til å gjelde en periode hvor forurensningen overskrider grenseverdiene eller der det er fare for slik overskridelse. Tiltak kan kun vedtas i den aktuelle forurensningssituasjonen. Dersom et forbud mot kjøring av visse grupper av kjøretøy skal ha rask og målrettet effekt i en akutsituasjon bør det gjelde hele veinettet innenfor en avgrenset sone i et byområde. Det bør derfor oppfordres til at det fattes likelydende vedtak både for det kommunale, fylkeskommunale og statlige vegnett. Det er i slike tilfeller stort behov for å ha en samordnet tilnærming til praktisering av ordningen.

Det forutsettes at et forbud er praktisk gjennomførbart og at konsekvensene av forbudet kan håndteres. Dette innebærer at det må kunne dispenseres fra forbudet til helt nødvendig nyttekjøring (bla knyttet til liv og helse, m.m.). Konsekvensene for alternative transportmuligheter og transportruter bør være utredet. Et forbud som skal

innføres på kort varsel vil også kreve et omfattende informasjons- og kommunikasjonsopplegg.

Da et slikt midlertidig forbud mot kjøring med diesalbiler forbud ble vedtatt i Oslo i 2012 ville ikke Statens vegvesen akseptere tilsvarende forbud for riksvegnettet da konsekvensene be ansett å være uforholdsmessig store. Dette var blant annet basert på konsekvensene for kapasiteten på kollektivnettet, alternative vegtraséer for tungtrafikken og hensynet til trafiksikkerhet.

Teknisk gjennomføring

Innenfor de rammer som er angitt over, kan tiltak iverksettes på følgende alternative måter:

1. Det fattes et midlertidig vedtak direkte hjemlet i § 7 annet ledd kombinert med at skilt 560 (Opplysningstavle) settes opp.
2. Det vedtas en midlertidig lokal forskrift kombinert med at skilt 560 (Opplysningstavle) settes opp.

Vegdirektoratet anbefaler at denne typen tiltak iverksettes slik beskrevet i alternativ 2) i henhold til lokalt vedtatt beredskapsplan. Dette for i større grad å sikre at berørte instanser blir konsultert i forkant, i tråd med forvaltningslovens krav til vedtakelse av forskrifter. Midlertidige tiltak kan få omfattende konsekvenser. Alternativ 2) kan dermed sikre større legitimitet for denne type midlertidige tiltak. Midlertidig forskrift bør publiseres i Norsk Lovtidend i tråd med forvaltningslovens § 38 første ledd.

Overtredelse av vedtak om midlertidige trafikkregulerende tiltak kan gebyrlegges av politi eller Statens vegvesen etter forskrift 17. september 1993 nr 855 om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen § 1 i). Størrelsen på gebyret er 1500 kr.

6.1.9 Beredskapsplan

Det er avgjørende for å få iverksatt effektive tiltak i akutte situasjoner at disse er planlagt før en eventuell forurensningssituasjon oppstår. Det er derfor et krav i forskriften at en ansvarsfordeling for beredskap i situasjoner med akutt luftforurensning, skal være avklart på forhånd og fremgå av tiltaksutredningen.

For at tiltak skal kunne iverksettes raskt bør kommune, anleggseiere (vegeiere), og eventuelle andre aktuelle instanser i tillegg samarbeide om å utarbeide en beredskapsplan.

For å kunne varsle en forventet forurensningsepisode forutsettes det at det er etablert et samarbeid om meteorologiske beregninger som med rimelig grad av sikkerhet kan varsle episoder inntil 3 dager i forkant. Utkast til vedtak om aktuelle tiltak, enten dette skal vedtas som angitt i alternativ 1) eller 2) ovenfor, bør inngå i beredskapsplanen. En slik plan bør videre angi de ulike beredskapsnivåene og hvilke beredskapsnivåer som skal utløse vedtak om iverksettelse av tiltak.

Beredskapsplanen bør beskrive hvem som har myndighet til å vedta iverksettelse av tiltakene og hvordan disse skal gjennomføres. Et sentralt punkt i beredskapsplanen er hvordan publikum skal informeres om aktuelle tiltak. Informasjon til publikum må gis i tide, slik at de gis mulighet til å innrette seg etter aktuell trafikkregulering.

Beredskapsplanen bør antyde hvor høy trafikkreduksjon som kan forventes oppnådd ved tiltaket, og en vurdering av hva dette kan innebære for luftkvaliteten.

Beredskapsplanen bør sendes på høring til berørte instanser herunder kollektivselskap, politi og representanter for aktuelle næringer. Der utkast til vedtak /midlertidig forskrift om aktuelle tiltak har vært på høring som en del av beredskapsplanen, bør det i utgangspunktet ikke være påkrevet med en ytterligere høring i forkant av iverksettelse av vedtak / midlertidig forskrift.

6.2 Informasjonsplaner

God informasjon til trafikantene kan bidra til atferdsendringer. Informasjon i kombinasjon med for eksempel avgifter er en viktig forutsetning for at tiltakene skal få forventet effekt og bli akseptert av publikum. Undersøkelser viser at folk lettere aksepterer et tiltak når de er godt informert om hvorfor det iverksettes.

Informasjon kun formulert som oppfordringer, har vist seg å ha liten dokumentert effekt. Dette så vi blant annet i Bergen vinteren 2010 hvor kommunens oppfordring til befolkningen om å la bilen stå og heller ta bussen eller jobbe hjemme hadde liten effekt.

For å nå ut til flest mulig av befolkningen generelt og trafikantene spesielt, er det nødvendig å bruke en rekke informasjonskanaler. Dette er særlig viktig hvis det iverksettes en kombinasjon av tiltak, for eksempel avgifts- og forbudsbaserte tiltak i kombinasjon med forsterket kollektivtilbud og informasjon om alternative reisemåter.

Aktuelle informasjonsplaner bør bli utarbeidet i samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og regionvegkontor. Informasjonsplanen bør være forankret i kommunens beredskapsplan for lokal luftkvalitet (se kap 7.2). Den bør være utarbeidet i god tid før gjennomføring av eventuelle tiltak, slik at man kan:

- informere i forkant med hensyn å skape aksept og for å gi folk tid til å omstille seg
 - informere underveis med hensyn til å gi løpende nyttig faktainformasjon
- informere i etterkant om tiltakets effekt og hvordan tiltaket fungerte slik at folk og media kan ta del i erfaringene og selv bidra til forbedringer og økt forståelse

7. Gjennomføring av tiltak

Forurensningsforskriften krever at grenseverdiene overholdes innen de fristene som er gitt i forskriften. Flere byer er i brudd med forurensningsforskriftens krav til konsentrasjon av nitrogendioksid (NO₂) og svevestøv (PM₁₀). Det forventes derfor at kommuner og anleggseiere tar i bruk tilgjengelige virkemidler i tilstrekkelig grad slik at grenseverdiene overholdes.

For nye tiltak bør det lages en plan for hvordan disse konkret skal gjennomføres. Noen virkemidler/tiltak krever betydelig bearbeiding, for eksempel høring og politiske prosesser, før de kan realiseres.

Det er de permanente tiltakene som har største virkning på luftkvaliteten. Anleggseierne må derfor først og fremst sørge for å få på plass gode, permanente tiltak.

I tillegg vil det kunne være behov for å gjennomføre kortsiktige tiltak for å redusere nivåene på de dagene det er fare for overskridelser av time-/døgn grenseverdier. For at slike strakstiltak skal kunne gi effekt på konsentrasjonsnivået, må de innføres før grenseverdiene overskrides. Det er derfor avgjørende at de er godt planlagt og settes inn tidlig nok for at de skal ha effekt. God og nøyaktig varsling sammen med en tydelig og forankret beredskapsplan er forutsetninger for å kunne håndtere slike situasjoner. Fordi det er vanskelig nøyaktig å varsle luftkvalitet, bør det gjøres vurderinger av om de aktuelle strakstiltakene kan gjøres permanente. Alternativt om innretningen av tiltaket kan gjøres så robust at usikkerheten i varslingen får minst mulig betydning for faktisk gjennomføring.

7.1 Beredskapsplan

En eventuell beredskapsplan skal være en integrert del av en tiltaksutredning. Ansvar, roller og samarbeid i utarbeidelse av tiltaksutredning gjelder dermed også for beredskapsplaner (se kap 4.1). Det er kommunens ansvar å sørge for at det foreligger en beredskapsplan for hvordan situasjoner hvor det er fare for overskridelser av time/døgn grenseverdier skal håndteres. En eventuell beredskapsplan bør integreres med kommunens øvrige beredskapsarbeid. Vedlegg 1 viser et eksempel på beredskapsplan.

Det anbefales at kommunen nedsetter en beredskapsgruppe med relevante aktører. Roller, ansvar og kostnadsfordeling må være avklart. Tiltak må være forberedt med konkrete planer for gjennomføring. Anleggseierne er ansvarlige for beslutning og gjennomføring av tiltak på sine anlegg, det vil si at kommune og vegvesenets regionkontor må samarbeide tett. Kommunen har også myndighet til å pålegge tiltak i en akutsituasjon.

Vedlegg 1 – Eksempel på beredskapsplan

Beredskapsplan og beredskapsarbeid må være i tråd med og integreres i kommunens øvrige beredskapsarbeid. Nedenfor følger et eksempel på hvordan en slik beredskapsplan kan bygges opp. Det vil være variasjoner mellom kommuner i forhold til nivå og omfang på en beredskapsplan, og eksempelet er derfor ment som en veiledning.

1. Parter som bør involveres i beredskapsarbeidet

- Kommunen:
 - sentralt nivå
 - myndighetsutøver etter forurensningsforskriften kap 7.
 - Anleggseier
 - miljørettet helsevern
 - beredskap
 - informasjon
- Statens vegvesen regionvegkontor:
 - Anleggseier
 - skiltmyndighet
- Fylkeskommune:
 - Anleggseier
 - ansvar for kollektivtrafikk
- Andre anleggseiere: havn, industri etc
- Meteorologisk institutt (met.no)
- Norsk institutt for luftforskning (NILU)
- Kollektivselskap

Ved gjennomføring av hver fase i planen vil disse være involvert i ulike samarbeidsgrupper.

2. Forslag til beredskapsplan ved høy luftforurensning

Situasjoner med høy luftforurensning som karakteriseres av følgende:

- Større geografisk utbredelse: forurensningssituasjonen gjelder større områder
- Negative helseeffekter for et betydelig antall mennesker: mer enn 20 000 eksponerte
- Lengre varighet: varslet varighet to dager eller mer

Fase 0-5 Utløsende faktorer	Beskrivelse	Hovedansvarlig
Fase 0 Ingen utløsende faktor	<u>Langtidsvarsel - vær</u> Met.no følger med på langtidsværvarsel og informerer kommunen dersom det i løpet av 4-5 dager er ventet værforhold som kan føre til en lengre periode med høy luftforurensning. Det vil alltid knytte seg en del usikkerhet til langtidsværvarsler, men situasjonen følges nøye.	met.no
Fase 1	<u>Utarbeidelse av varsel</u>	Kommunen

Langtidsvarsel om værforhold som kan føre til høy luftforurensning	Vurdering av utviklingen av luftforurensningssituasjonen i tid og rom, spesielt under lengre inversjonsepisoder for å oppnå best mulig varslingsnøyaktighet og informasjon. - anbefaling om akuttiltak bør vurderes. Sendes alle. - Informasjonstiltak iverksettes.	met.no NILU
Fase 2 Varsel om time-middel NO ₂ på 200µg/m ³ og varslet lengre inversjonsperiode	<u>Vurdering av strakstiltak</u> Behovet for å gå videre til fase 3-4, samt dato for innføring av tiltak og forventet varighet vurderes. - Anleggseierne anbefaler hvorvidt akuttiltak bør iverksettes. Sendes alle. - Informasjonstiltak iverksettes	Anleggseiere Myndighet Helsevern Met.no
Fase 3 Anbefaling fra anleggseiere om å iverksette strakstiltak	<u>Beslutning om innføring av strakstiltak</u> Kommunen beslutter for kommunale veger. Regionvegkontor beslutter for riksveger. - Beslutning om iverksetting/ikke iverksetting av tiltak sendes alle.	Kommune Regionvegkontor Beredskap
Fase 4 Iverksetting av strakstiltak besluttet	<u>Forberedelse til strakstiltak</u> Anleggseiere m.fl. forbereder fysiske tiltak. Informasjonstiltak iverksettes og fortsetter gjennom fase 5.	Anleggseiere Informasjon
Fase 5 Iverksettelse av strakstiltak er besluttet og høy luftforurensning er fortsatt aktuelt	<u>Iverksetting av fysiske tiltak</u> Besluttede tiltak iverksettes. Informasjonstiltak fortsetter. Alle tiltakene opphører umiddelbart når luftkvaliteten er målt som "bra" (0-100 µg/m ³).	Anleggseiere Informasjon Kollektivselskap

3. Eksempel på organisering av beredskapsarbeidet

Varslingsgruppe

Hovedsakelig involvert i fasene 0 og 1.

- Helsevernmyndighet
- Meteorologisk institutt
- Norsk institutt for luftforskning

Vurdering av strakstiltak

I fase 3 skal anleggseierne gi anbefaling om eventuelt å igangsette strakstiltak:

- Anleggseiere
- Miljørettet helsevern er rådgivende
- Myndighet er rådgivende
- Meteorologisk institutt er rådgivende

Beslutte strakstiltak

Fase 4, hvis anleggseierne anbefaler å iverksette strakstiltak

- Kommunen
- Statens vegvesen regionvegkontor

- Beredskapsetaten

Informasjonstiltak

Fase 1-5 om informasjonstiltak til publikum

- Kommune (informasjonsseksjon, anleggseier, myndighetsutøver, miljørettet helsevern)
- Statens vegvesens regionvegkontor
- Fylkeskommune
- Kollektivtransportselskap

Gjennomføring av fysiske tiltak

Samarbeider i fase 5 om gjennomføring og kontroll av de fysiske tiltakene

- Anleggseiere
- Kollektivtransportselskap
- Politiet

4. Beskrivelse av informasjonstiltakene

Kommunen har overordnet ansvar for informasjonstiltakene og koordinering av arbeidet.

Det utarbeides en informasjonsplan:

1. Informasjon om helseeffekter knyttet til luftforurensning
Hensikten er å varsle utsatte grupper slik at disse kan unngå områder med høy luftforurensning.
Hovedansvarlig: Kommune (miljørettet helsevern)
2. Informere om iverksettelse av tiltak
Hensikten er å informere berørte både i forkant og ved gjennomføring av straktiltak. Informasjonen skal bidra til en best mulig gjennomføring av tiltaket.
Hovedansvarlige: Anleggseiere

For hvert tiltak må det defineres medvirkende, informasjonskanaler, kostnadsfordeling og eventuelt andre rutiner. I tillegg må det være enighet om klare og tydelige budskap for alle gruppene.

5. Beskrivelse av de fysiske tiltakene

6. Rutiner for logging og evaluering

Rutiner for logging av tiltak og effekter samt for evaluering må være planlagt på forhånd. Kommunens beredskapsenhet har gjerne rutiner og systemer for dette som kan tilpasses.

7. Andre kontakter/ressurser

- Lokalt politidistrikt
- Vegtrafikksentralen (for informasjon på elektroniske informasjonstavler)
- Nabokommuner (for samarbeid om informasjonstiltak, innfartsparkering etc.)
- Andre mindre anleggseiere

Vedlegg 2 – Informasjon om lokal luftkvalitet

Relevante informasjonskanaler:

Regelverk:

- **Forurensningsforskriften kapittel 7 om lokal luftkvalitet**
<http://www.lovdata.no/for/sf/md/td-20040601-0931-020.html>
- **Om forskrift om åpen brenning og brenning av avfall**
<http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Forurensing/Avfall/Fastsette-lokal-forskrift-om-apen-brenning-og-brenning-av-avfall-i-smaovner/>
- **Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven):**
<http://www.lovdata.no/all/nl-20080627-071.html>
 - *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/1993/t-593-areal-og-transportplanlegging.html?id=107851>
 - *Nettsted fra Miljøverndepartementet med blant annet veiledninger:*
www.planlegging.no
- **Vegtrafikkloven**
http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldes?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19650618-004.html&emne=vegtrafikklov*&
 - **Vegloven:** <http://www.lovdata.no/all/hl-19630621-023.html>
 - **Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)**
http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldes?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20110624-029.html&emne=folkehelselov*&

Tiltak

- Tiltakskatalogen <http://www.tiltakskatalog.no>
- Luftkvalitet.info www.luftkvalitet.info/tiltak
- Miljøhåndboka <http://www.miljoveg.toi.no>

Andre:

- **NILU:** <http://www.nilu.no/>
- **Miljødirektoratet:**
http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Luft/Lokal_luftforurensning/
- **Statens vegvesen, Vegdirektoratet:**
<http://www.vegvesen.no/Fag/Fokusomrader/Miljo+og+omgivelser/Luft>
- **Folkehelseinstituttet:**
<http://www.fhi.no/tema/trafikk-og-helse>
- **Helsedirektoratet:**
<http://www.helsedirektoratet.no/folkehelse/miljorettet-helsevern/luftforurensning/Sider/default.aspx>
- **Fremtidens byer:**
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/framtidensbyer/forside.html>
- **Norges Astma- og allergiforbund:** www.naaf.no/uteluft

Miljødirektoratet

Telefon: 03400/73 58 05 00 | **Faks:** 73 58 05 01

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljodirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Strømsveien 96, 0602 Oslo

Miljødirektoratet ble opprettet 1. juli 2013 og er en sammenslåing av Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif).

Vi er et direktorat under Miljøverndepartementet med 700 ansatte i Trondheim og Oslo. Statens naturoppsyn er en del av direktoratet med over 60 lokalkontor.

Miljødirektoratet har sentrale oppgaver og ansvar i arbeidet med å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Våre viktigste funksjoner er å overvåke miljøtilstanden og formidle informasjon, være myndighetsutøver, styre og veilede regionalt og kommunalt nivå, samarbeide med berørte sektormyndigheter, være faglig rådgiver og bidra i internasjonalt miljøarbeid.