



Statens vegvesen



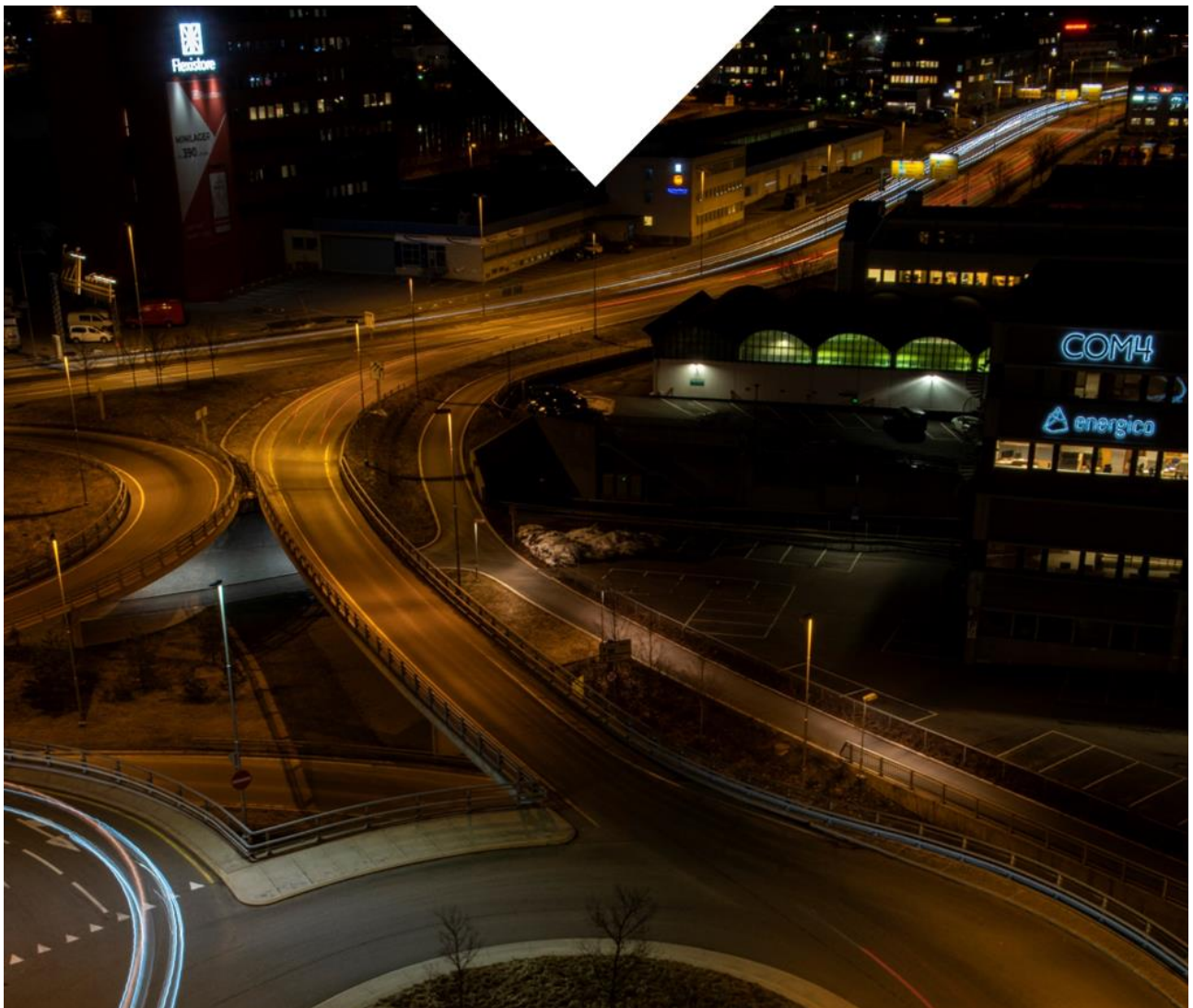
FHI
Folkehelseinstituttet

RAPPORT

M-1860 | 2020

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

Grunnlag for forslag til endringer



KOLOFON

Utførende institusjon

Miljødirektoratet, Vegdirektoratet og Folkehelseinstituttet

Oppdragstakers prosjektansvarlig

[Oppdragstakers prosjektansvarlig]

Kontaktperson i Miljødirektoratet

Pål Amdal Magnusson

M-nummer

M-1860

År

2020

Sidetall

14

Miljødirektoratets kontraktnummer

[Kontraksnummer]

Utgiver

Miljødirektoratet

Prosjektet er finansiert av

[Prosjektet er finansiert av]

Forfatter(e)

Pål Amdal Magnusson, Nina Rolstad Martinsen, Karl Idar Gjerstad, Pål Rosland og Marit Låg

Tittel - norsk og engelsk

Sammendrag - summary

Miljødirektoratet, Statens vegvesen og Folkehelseinstituttet har gjennomgått og evaluert retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520). Rambøll har på oppdrag for Miljødirektoratet innhentet erfaringer fra brukere av dagens retningslinje, og rapporten fra dette oppdraget er brukt som underlag for evalueringen. Etatene har i tillegg gjort egne undersøkelser om kommunenes bruk av retningslinjen og har vurdert mangler ved dagens retningslinje.

Evalueringen viser også at det er behov for å forbedre og videreutvikle T-1520 på flere punkter, for at retningslinjen skal være et nyttig og viktig hjelpemiddel for planmyndighetene og andre brukere. Fagetatene vil derfor utarbeide forslag til endringer i Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520). Etatene vil i denne fasen også vurdere om det kan være behov for å gjøre endringer i annet regelverk (f.eks. forurensningsforskriften kapittel 7). Etatene anbefaler at det trekkes inn forsterket plankompetanse i den neste fasen.

4 emneord

T-1520, luftkvalitet, arealplanlegging, evaluering

4 subject words

T-1520, air quality, spatial planning, evaluation

Forsidefoto

Bård Øyvind Bredesen, Naturarkivet.no

Innhold

Innhold

1. Innledning	3
2. Bakgrunn	3
2.1 Luftforurensning forverrer befolkningens helse	3
2.2 Regulering av luftkvalitet	4
2.3 Om retningslinje for behandling av luftforurensning i arealplanlegging	5
2.4 Gjennomføring av evalueringen	6
3. Oppsummering av evalueringen	6
3.1 Retningslinjen som planverktøy	6
3.1.1 Retningslinjen oppfattes som nyttig	6
3.1.2 Bruk av retningslinje T-1520	6
3.1.3 Retningslinjen må få en viktigere rolle	7
3.1.4 Et støtteverktøy til støvvurderinger	7
3.2 Deler av retningslinjen fungerer godt og bør videreføres	7
3.2.1 Sonegrensene fungerer godt	7
3.2.2 Anbefalinger knyttet til utslipp fra bygg- og anleggsvirksomhet	7
3.3 Deler av retningslinjen oppleves som utfordrende å bruke og tolke	7
3.3.1 Retningslinjen er mangelfull og lite konkret	7
3.3.2 Arbeidet med luftkvalitet går på bekostning av fortetting	8
3.3.4 Mangel på eksempler og avbøtende tiltak	8
3.3.5 Mulighet for fortolkning	8
3.4 Noen temaer mangler i retningslinjen	8
3.4.1 Uteoppholdsarealer og avbøtende tiltak	8
3.4.2 Metode og standardisere inngangsdata for beregninger av luftkvalitet	9
3.4.3 Befolkningseksposering	9
3.4.4 Roller og ansvar etter retningslinjen	9
3.5 Retningslinjen kan endres for å bli mer relevant og nyttig	9
3.5.1 Retningslinjen må harmonisere med annet regelverk	9
3.5.2 Retningslinjen må belyse fremtidig situasjon	10
4. Anbefalinger for videre arbeid	10
4.1 Tydeliggjøre formålet	10
4.2 Standardisering av metodikk for modellberegninger	10
4.3 Klargjøre forholdet mellom T-1520 og andre retningslinjer og regelverk	11
4.4 Tolkning av gul og rød sone	12
4.5 Bygg og anleggsvirksomhet	12

4.6 Avbøtende tiltak	12
4.7 Veiledning og innretning	12
5. Konklusjon og anbefalinger	13

1. Innledning

Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520)¹ trådte i kraft 25. april 2012. Det var første gang det ble utarbeidet statlige anbefalinger om hvordan luftkvalitet bør håndteres i arealplanleggingen.

I retningslinjen står det at erfaringer og tilbakemeldinger rundt praktisk bruk av retningslinjen vil danne grunnlag for fremtidige justeringer og endringer av retningslinjen.

Miljødirektoratet, Statens vegvesen og Folkehelseinstituttet fikk i 2017 i oppdrag fra sine departementer å oppdatere sonegrensene i retningslinje T-1520. I svaret på oppdraget anbefalte etatene, i stedet for å oppdatere sonegrensene, en gjennomgang av evaluering av hele retningslinjen med tanke på en helhetlig revisjon.

Som oppfølging av dette ga Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet et todelt oppdrag til etatene:

- (1) Gjennomgang og evaluering av hvordan T-1520 fungerer i dag, med frist 1. desember 2020
- (2) Forslag til revisjon av T-1520, inkludert konsekvensutredning av foreslåtte endringer, med frist 1. desember 2021

I oppdraget har vi blitt bedt spesielt om å innhente erfaringer og råd fra aktuelle brukergrupper, inkludert kommuner, anleggseiere, utbyggere og konsulenter. Denne rapporten er etatenes svar på del 1 av oppdraget fra departementene. Arbeidsgruppa som har utarbeidet oppdragssvaret har bestått av deltakere fra Miljødirektoratet, Statens vegvesen ved Vegdirektoratet og Folkehelseinstituttet.

2. Bakgrunn

2.1 Luftforurensning forverrer befolkningens helse

Luftforurensning er det miljøproblemet i Norge som har størst kvantifiserbar betydning for menneskers helse. Luftforurensning kan forverre sykdommer i luftveiene, som for eksempel infeksjoner, astma og KOLS og lidelser i hjerte- og karsystemet som hjerteinfarkt og slag. Både korte (timer eller døgn) og langvarige perioder (måneders eller år) med luftforurensning kan gi dårligere helse. Langvarig eksponering fører imidlertid til høyere risiko for

¹ Klima- og miljødepartementet, 2012. Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1520-luftkvalitet-arealplanlegging/id679346/> [lest 20.11.2020]

helseeffekter enn kortvarig eksponering, og sammenhengene er best dokumenterte for langvarig økte nivåer av fint svevestøv. En rekke befolkningsundersøkelser fra hele verden viser en sammenheng mellom svevestøvkonsentrasjonen i uteluft og sykkelighet og dødelighet i befolkningen. Beregninger viser at i størrelsesorden 1400 mennesker døde for tidlig i Norge i 2018 tilskrevet fint svevestøv og 15 200 friske leveår er beregnet tapt (EEA, 2020)².

Barn og eldre er store sårbare grupper for helseeffekter av luftforurensning. Det er viktig at det forebyggende folkehelsearbeidet ivaretar hensyn til disse gruppene. I så måte er god arealplanlegging og gunstig plassering av institusjoner som barnehager, skoler og sykehjem viktig i arbeidet med å forebygge utvikling og forverring av sykdom som er relatert til dårlig luftkvalitet. Dette er institusjoner hvor sårbare grupper oppholder seg over lengre tid og hvor eksponeringen for luftforurensning derfor kan være betydelig.

De viktigste forurensningskildene i Norge er veitrafikk og vedfyring. I enkelte områder kan lokal industri og bygg- og anleggsvirksomhet også være viktig for den lokale luftkvaliteten. Gjennom god arealplanlegging kan man ta hensyn til forurensningskildene i et aktuelt planområde. Og omvendt - det anbefales å ikke legge forurensningskilder eller utvide forurensende virksomhet i nærheten av bebyggelse som er følsom for luftforurensning.

2.2 Regulering av luftkvalitet

Lokal luftforurensning reguleres gjennom flere regelverk; forurensingsloven, folkehelseloven, vegtrafikkloven og vegloven, samt plan- og bygningsloven med tilhørende statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og T-1520 som er relatert til disse.

Forurensingsforskriften kapittel 7 stiller minstekrav til luftkvaliteten. Grenseverdiene er juridisk bindende, og må derfor være mulige å nå ved hjelp av gjennomførbare tiltak. Grenseverdiene fastsettes utfra hvilke direkte og effektive tiltak som det er relevant å sette inn, og er altså satt høyere enn det som ville vært ønskelig om man kun vurderte beskyttelse av helse. Bruk av indirekte tiltak som gode kollektivknutepunkt og omdisponering av areal i byene som ivaretar myke trafikanter og kollektivtrafikk fremfor personbiltransport, vil kunne redusere forurensningsnivået. Men slike tiltak kan ikke innføres med hjemmel kapittel 7.

Folkehelseinstituttet og Miljødirektoratet har fastsatt helsebaserte *luftkvalitetskriterier*³ som angir hvilke nivåer av luftforurensning som er trygge for de fleste mennesker. Disse anbefalingene er ikke juridisk bindende. Det er et problem for sårbare personer at luftkvaliteten i en del tilfeller er dårligere enn de helsebaserte anbefalingene, men innenfor minimumskravene som de forskriftsbestemte grenseverdiene setter. I disse tilfellene er det behov for andre grep eller reguleringer, for at samfunnet overholde de helsebaserte anbefalingene.

² European Environment Agency (EEA), 2020. Air quality in Europe – 2020 report. Tilgjengelig fra: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report> [lest 26.11.2020]

³ Uteluft - luftkvalitetskriterier [nettdokument]. Oslo: Folkehelseinstituttet [lest 19.11.2020]. Tilgjengelig fra <https://www.fhi.no/nettpub/luftkvalitet/>

Regjeringen har fastsatt nasjonale mål for lokal luftkvalitet som angir et langsiktig, nasjonalt ambisjonsnivå for lokal luftkvalitet. For svevestøv er det nasjonale målet harmonisert med luftkvalitetskriteriene, mens det for nitrogendioksid (NO₂) var harmonisering inntil luftkvalitetskriteriet for årsmiddel av NO₂ ble skjerpet høsten 2020.

Arealplanleggingen skal håndtere ulike hensyn, herunder miljøhensyn. Dersom luftkvalitet blir godt ivaretatt i planarbeid etter plan- og bygningsloven, kan det bidra til å begrense utslipp av- og eksponering for luftforurensning i et planområde. Plan- og bygningsloven åpner for at kommunen kan vedta bestemmelser om miljøkvalitet, herunder luftkvalitet i kommuneplanens arealdel. Kommunen kan også fastsette grenseverdier for tillatt forurensning i en reguleringsplan, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning.

De statlige planretningslinjene danner fundamentet for byvekstavgiftene i de største byene, og skal i de nye avtalene bl.a. bidra til å redusere klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy, der staten bidrar med store beløp for mer effektiv arealbruk, og at veksten i persontrafikken tas med kollektivtransport, sykling og gange.

2.3 Om retningslinje for behandling av luftforurensning i arealplanlegging

Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520) gir statlige anbefalinger om hvordan luftkvalitet bør håndteres i kommunenes arealplanlegging.

Retningslinjen er ikke juridisk bindende, men er veiledende. Anbefalingene i retningslinjen skal legges til grunn av kommuner, regionale myndigheter og berørte statlige etater ved planlegging og behandling av overordnede planer og reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Planmyndighetene kan bruke retningslinjen som støtte til å fastsette bestemmelser i sine planvedtak og reguleringsvedtak, for å skape bedre luftkvalitet for befolkningen i områder som overskrider de helsebaserte anbefalingene.

Retningslinjen kan fravikes, når statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging tilsier det, men vesentlige avvik fra T-1520 kan gi grunnlag for innsigelse til plansaken, blant annet fra fylkesmannen som statlig fagmyndighet for luftforurensning i arealplanlegging.

I retningslinjen er det utarbeidet anbefalte luftforurensningsgrenser som skal legges til grunn ved planlegging av ny virksomhet eller bebyggelse, hvor det anbefales at kommunene i samarbeid med anleggseiere kartlegger luftkvaliteten i henhold til grensene. Disse grensene deler inn kommunen eller et aktuelt planområde i røde og gule soner. 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 tilfredsstille visse minimumskrav. Områder utenfor de røde og gule sonene anses som god luftkvalitet, og det stilles ikke ytterligere krav her.

2.4 Gjennomføring av evalueringen

Miljødirektoratet satt sommeren 2020 ut et oppdrag for å innhente erfaringer og råd fra aktuelle brukere av retningslinje T-1520. Rambøll Norge AS ble valgt som leverandør, og har innhentet brukererfaringer gjennom pilotintervjuer, skriftlige innspill og en workshop. Rambølls funn er oppsummert i rapporten *Evaluering av "Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520)"* som følger som vedlegg til denne rapporten. I kapittel 3 er hovedkonklusjonene fra Rambølls evaluering oppsummert.

Miljødirektoratet har i tillegg undersøkt kommunenes bruk av retningslinje T-1520 gjennom en elektronisk questback-undersøkelse med fem spørsmål som ble sendt til alle landets kommuner. Vi fikk inn 143 svar. Resultatene fra undersøkelsen drøftes i kapittel 3.

I tillegg til rapporten fra Rambøll og spørreundersøkelsen har etatene gjort egne vurderinger av hvordan retningslinjen fungerer.

3. Oppsummering av evalueringen

I dette kapitlet oppsummeres de viktigste funnene fra den eksterne evalueringen, samt fra spørreundersøkelsen om kommunenes bruk av retningslinje T-1520. For ytterligere detaljer viser vi til vedlagte rapport fra Rambøll.

3.1 Retningslinjen som planverktøy

3.1.1 Retningslinjen oppfattes som nyttig

På et overordnet nivå mener de fleste brukerne at det er positivt at det finnes en egen retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging, og at dette har hjulpet til å sette søkelys på luftforurensning i planleggingen. En egen retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging er unikt i europeisk sammenheng.

Evalueringen viser at retningslinjen er kjent blant planmyndighetene, men at det er behov for å fortsette å informere om hvordan retningslinjen skal tolkes og brukes. Det er viktig at hensynet til luftforurensning kommer tidlig inn i planprosessene.

3.1.2 Bruk av retningslinje T-1520

Som en del av evalueringen var det relevant å undersøke om retningslinje T-1520 faktisk blir brukt, og hvorfor eventuelt ikke. Miljødirektoratet sendte derfor ut en Questback-undersøkelse til alle landets kommuner, der vi fikk 143 svar.

Gjennom spørreundersøkelsen til kommunene fant vi at retningslinjen er kjent hos nærmere 70 % av respondentene. 54 % av respondentene sier likevel at retningslinjen ikke brukes i arealplanlegging i kommunen. Respondentene kunne oppgi flere årsaker til hvorfor T-1520 ikke brukes, og de viktigste var det at luftkvalitet ikke er et problem i kommunen (70 %), at de ikke kjenner til retningslinjen (36 %), eller at arbeidet med luftkvalitet ikke er prioritert i kommunen (23 %).

3.1.3 Retningslinjen må få en viktigere rolle

T-1520 er en forholdsvis ny retningslinje (2012), og den står lavt i hierarkiet av planverktøy. Retningslinjen har ikke status som en statlig planretningslinje etter plan- og bygningslovens § 6-2. I tillegg er ordlyden vag på ulike punkter, og ordet «bør» blir ofte brukt. I evalueringen kom det fram at retningslinjen bør stille "skal-krav" i stedet for "bør-krav". Dette vil kunne bidra til at retningslinjen vil stille sterkere blant plandokumenter som legges til grunn i arealplaner.

3.1.4 Et støtteverktøy til støvvurderinger

T-1520 oppleves i stor grad å være et støtteverktøy til støvvurderinger, som regel resulterer i de største røde og gule sonene. Det kan være samspillseffekter mellom støy og luftforurensning i arealplanlegging. I evalueringen har det blitt trukket fram viktigheten av å se retningslinjene for disse to temaene i sammenheng.

3.2 Deler av retningslinjen fungerer godt og bør videreføres

3.2.1 Sonegrensene fungerer godt

Evalueringen viser at inndeling av arealer i gul og rød sone fungerer godt som et illustrativt grep, som gjør det lettere for alle brukere å forstå når avbøtende tiltak bør vurderes eller når utbygging frarådes. Flere presiserer at man kunne vurdert en tilsvarende soneinndeling for komponenten $PM_{2,5}$ også.

3.2.2 Anbefalinger knyttet til utslipp fra bygg- og anleggsvirksomhet

Gjennom evalueringen trakk mange brukere fram at de setter pris på retningslinjens kapittel 6 om luftforurensning knyttet til bygg og anleggsvirksomhet. Dette kapittelet er nyttig fordi det gjør det enkelt å sette konkrete krav til entreprenører i kontrakter, og eksemplifisere avbøtende tiltak. Kapittelet har likevel forbedringspotensial f.eks. når det gjelder anbefalinger knyttet til utslipp fra anleggsplasser og massetransport gjennom tettbebygde strøk.

Det ønskes bedre veiledning på hvordan følge opp anleggsarbeid på en god måte. Det refereres til målinger av PM_{10} for å vurdere utslipp opp mot anbefalingene, men det eksisterer lite erfaringstall på utslipp, og det er få anlegg som har tilgjengelig mobilt måleutstyr for å måle svevestøv.

3.3 Deler av retningslinjen oppleves som utfordrende å bruke og tolke

3.3.1 Retningslinjen er mangelfull og lite konkret

En generell tilbakemelding i evalueringen er at mange opplever retningslinjen som delvis mangelfull og lite konkret. En utfordring er at retningslinjen er uklar på når og hvordan

detaljerte luftkvalitetsberegninger bør gjennomføres, og at dette fører til ulik praksis. Dette gjelder både for ulike plannivåer og for ulike typer utbyggingsprosjekter i forskjellige kontekster. Eksempelvis har noen kommuner luftsonekart inkludert i kommuneplanens arealdel og krever ikke ytterligere utredninger, mens andre kommuner legger luftkvalitetsberegninger som krav i alle reguleringsplaner. Kravene kan variere både mellom kommuner, men også innad i kommuner avhengig av saksbehandler. Dette skaper stor usikkerhet. I tillegg kan uklare formuleringer i kommuneplan, som f.eks. at det bare vises til retningslinjen føre til upresise luftbestemmelser og unødvendige fortolkningsspørsmål i etterkant.

3.3.2 Arbeidet med luftkvalitet går på bekostning av fortetting

Det oppleves som utfordrende for brukerne å forholde seg til T-1520 fordi den ikke har klare anbefalinger for hvordan man systematisk skal avveie og håndtere ulike konflikter knyttet til arealutvikling, f.eks. at arbeidet med å sikre god luftkvalitet ofte går på bekostning om fortetting i sentrum, og avvikssoner som kollektivknutepunkt i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-SBAT).

3.3.4 Mangel på eksempler og avbøtende tiltak

Det mangler eksemplifiseringer og gode beskrivelser av mulige avbøtende tiltak i gul og rød sone, og av hvordan man kan behandle spesielt utfordrende deler av et planområde, slik som tunnelmunninger, luftetårn, steinbrudd, mv. Det er også problematisk at flere forurensningskilder- og hvordan man kan håndtere dem ikke er nevnt, slik som skipstrafikk, industri, vedfyring, mv.

3.3.5 Mulighet for fortolkning

Flere brukere poengterer at sonegrensene for gul og rød sone blir tolket ulikt av saksbehandlere, eiendomsutviklere og andre tiltakshavere. Dette eksemplifiseres med at noen tolker rød sone som "absolutt nei" til utbygging f.eks. av boliger, mens andre kanskje tenker på gul sone som "gjør hva du vil" på området. Dette skaper ulik praksis i behandling av luftkvalitet i kommunene.

3.4 Noen temaer mangler i retningslinjen

Rambøll finner i sin evaluering at spesielt følgende temaer er for dårlig dekket i retningslinjen.

3.4.1 Uteoppholdsarealer og avbøtende tiltak

Her oppgir flere brukere at det er behov for tydeligere veiledning om hvilke avbøtende tiltak som kan foreslås eller kreves for å ivareta luftkvalitet i arealplanlegging, og trekker spesielt fram sammenhengen mellom luftkvalitet og skjermingstiltak som ofte brukes for å løse støyproblematikk. Det er et behov for at avbøtende tiltak eksemplifiseres. Samtidig må andre typer avbøtende tiltak som gjennomføres i et planområde ses i sammenheng, som drift, vedlikehold, renhold, mv..

3.4.2 Metode og standardisere inngangsdata for beregninger av luftkvalitet

Det stilles i nåværende retningslinje ingen krav til metode som brukes for å beregne luftkvalitet i henhold til retningslinjen. Det finnes mange ulike modelleringsverktøy, noe som gjør det vanskelig å ettergå spredningsberegninger. Det bør tydeliggjøres hvilke krav som stilles til luftkvalitetsvurderinger- og beregninger for ulike planfaser (reguleringsplan, kommuneplan, byggeplan osv.). Dette bør støttes av en veileder som beskriver metodene som bør benyttes for hver av stadiene.

Det er behov for å tydeliggjøre hvilke inngangsdata som skal brukes ved modellberegninger. Mangel på standardiserte inngangsdata som for eks. utslippstall, kjøretøysammensetning, valg av meteorologisk år o.l fører til ulik praksis/metodikk, og da blir resultatene vanskelige å sammenligne. Det at retningslinjen ikke gir noen klare råd på slike punkter gjør at beregningene kan oppleves som enda mer usikre enn de allerede er, fordi man kan se ulike beregninger for samme områder avhengig av hvem som har foretatt beregningene og hvilke forutsetninger som er lagt til grunn. Manglende standardisering åpner også for at metodene kan tilpasses "ønsket resultat".

Selv om en felles standard ikke vil løse usikkerhets-problematikken, vil det sikre at de samme beregningene og den samme usikkerheten legges til grunn i alle plansaker.

3.4.3 Befolkningseksposering

Fortetting i by innebærer bygging i forurensningsbelastede områder, og det bygges gjerne i høyden. I dag gjennomføres stort sett modellberegninger av luftforurensning i 2-3 meters høyde ("bakkeplan"), men retningslinjen stiller ingen formelle krav til beregningshøyde. Dette medfører at det gjennomføres beregninger i ulike høyder. Luftkvalitetsberegninger gjort i ulike høyder er ikke sammenlignbare, og kan gi inntrykk av at luftkvaliteten er bedre enn det den er i planområdet. Det bør derfor komme frem hvilken beregningshøyde som skal gjelde i retningslinjen.

3.4.4 Roller og ansvar etter retningslinjen

Det er viktig at roller og ansvar tydeliggjøres i retningslinjen. Retningslinjen er i dag i stor grad rettet mot kommunene, men stiller også krav til flere andre aktører (bl.a. utbyggere, anleggseiere, konsulenter som utfører beregninger og fylkesmannen). Det bør tydeliggjøres hvordan avvik fra retningslinjen skal begrunnes og håndteres, inkludert når det er grunnlag for innsigelse.

3.5 Retningslinjen kan endres for å bli mer relevant og nyttig

3.5.1 Retningslinjen må harmonisere med annet regelverk

Mange brukere trakk fram at det er for mange grenseverdier i ulike regelverk og retningslinje som omhandler luftforurensning, noe som skaper forvirring. Sonegrensene i T-1520 bør i størst mulig grad harmoniseres med andre grenser for luftkvalitet. Det trekkes fram at det er viktig å vurdere sonegrensene i T-1520 tilsvarende når luftkvalitetskriteriene og grenseverdiene i forurensningsforskriften eventuelt revideres.

3.5.2 Retningslinjen må belyse fremtidig situasjon

Planlegging er knyttet opp til hvordan noe skal bli i fremtidig situasjon. Nasjonale mål for luftkvalitet er føringer for hvordan luftkvaliteten skal være. Nåværende retningslinje tar kun høyde for hvordan luftkvaliteten er for dagens situasjon, og stiller lite konkrete krav til vurdering av luftkvalitetssituasjonen når arealplanene er fullført. Brukerne trekker fram at det er problematisk at det ikke stilles krav til hvordan framskrivninger bør gjøres, ved for eks. å ta hensyn til endringer i kjøretøysammensetning, endring av utslipp, endring i piggdekkandel og effekten av tiltak.

4. Anbefalinger for videre arbeid

Basert på evalueringen vurderer Miljødirektoratet, Statens vegvesen og Folkehelseinstituttet at det er spesielt noen temaer som bør håndteres i revideringen av retningslinje T-1520. Det kan likevel være aktuelt å foreslå andre endringer enn de vi skisserer her i videre prosess med revidering.

4.1 Tydeliggjøre formålet

Mange brukere trekker fram at det er positivt med en egen retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging, men etterlyser en tydeliggjøring av formålet med retningslinjen. Vi mener det bør utarbeides en formålsbeskrivelse som tydeliggjør hva T-1520 skal bidra til. Målet er ikke bare å vurdere luftkvaliteten, men faktisk å gjøre konkrete grep under arealplanlegging som bidrar til bedre luftkvalitet, og samtidig sikre at nasjonale mål nås og at folkehelsen bedres. En tydeliggjøring av formålet vil bidra til at det blir lettere for brukere å henvise til retningslinjens formål og bruke T-1520 som tiltenkt.

Parallelt med en tydeliggjøring av formålet, er det nødvendig med en revisjon av hele retningslinjen, og tilknyttet veiledning, slik at innholdet svarer til formålet.

4.2 Standardisering av metodikk for modellberegninger

At retningslinjen mangler standardisering og veiledning knyttet til metodikk for modellberegninger er en av de tydeligste tilbakemeldingene i evalueringen. Vi mener derfor at retningslinjen bør tydeliggjøres med anbefalinger, og en standardisering av metodikken. Det bør komme tydelig fram hvordan vurderinger skal gjennomføres, og hvordan luftkvalitetsmodellering, og eventuelt også målinger, skal brukes i samsvar med T-1520. Retningslinjen bør også fastsette hvilke inngangsdata som kan brukes og hvordan de skal brukes. Dette vil sikre at den samme usikkerheten legges til grunn i alle plansaker. Dette vil også gjøre det enklere for kommuner å utarbeide luftsonekart, samtidig som det blir enklere for brukere å sammenligne resultater fra slike beregninger.

Det bør vurderes om en standardisert metodikk bør tilpasses de ulike plannivåene, slik at kravene blir forholdsmessige med hensyn til detaljeringsbehovet. Det kan også være aktuelt å anbefale en metodikk med ulik grad av kompleksitet basert på luftforurensningssituasjonen. For eksempel kan det være et større detaljbehov ved utredninger i byområder med mange forurensningskilder og innbyggere, enn i grisgrendte strøk. Kravene kan utformes som felles sjekkpunkter, og være et hjelpemiddel for å gjennomføre gode utredninger av luftkvaliteten når det er behov for det. Dagens fagbrukertjeneste for luftkvalitet⁴ tilgjengeliggjør luftsonekart for alle kommuner i landet, og det bør vurderes hvordan luftsonekart fra denne tjenesten kan brukes i T-1520.

Arealplanlegging er langsiktige grep, men dagens retningslinje fokuserer kun på nå-situasjonen. Det er relevant å se hvordan luftkvaliteten vil endre seg i et planområde som følge av et eventuelt lavere utslipp i framtiden. Vi mener derfor anbefalingene rundt bruken av prognose- og framskrivningssituasjoner og -tall bør oppdateres med en standardisert metode. Det bør komme tydelig fram hvilke verdier som skal legges til grunn når luftberegninger skal framskrives.

Vi mener det vil være behov for å få ekstern bistand til å utarbeide- og anbefale en slik metodikk og standardisering.

4.3 Klargjøre forholdet mellom T-1520 og andre retningslinjer og regelverk

Retningslinje T-1520 må være koblet til planbestemmelsene i plan- og bygningsloven og til de statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-SBAT), men bør også ses i sammenheng med forurensningsforskriftens grenseverdier, de helsebaserte anbefalingene for luftkvalitet, de nasjonale målene for luftkvalitet og de ulike trafikkregulerende bestemmelsene i vegtrafikkloven og veglova.

Disse relasjonene er i liten grad omtalt og håndtert i dagens T-1520. Vi mener at en revisjon av retningslinjen bør sikre at dette gjøres klarere for brukerne, og at retningslinjen tydeliggjør hva som er krysningspunktene mellom de ulike regelverkene. Sonegrensene i T-1520 bør i størst mulig grad bør harmoniseres med andre grenser for luftkvalitet.

For å heve retningslinjens status i planhierarkiet bør en samordning med SPR-SBAT vurderes. Retningslinjen er et planverktøy og må derfor kunne belyse og håndtere mulige målkonflikter mellom infrastruktur, fortetting og forurensing/bomiljø og tiltak som innføres som del av byvekstavtaler.

Støy og luftforurensning kan i mange tilfeller ses i sammenheng. I evalueringen ble det påpekt behov for å håndtere tilfeller der sonene for luftforurensning og støy overlapper (f.eks. gul luftzone og rød støysone). Miljødirektoratet har i 2020 revidert retningslinjen for behandling

⁴ Fagbrukertjeneste for luftkvalitet: <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/fagbrukertjeneste-for-luftkvalitet/>. Fagbrukertjenesten er utviklet av Luftsamarbeidet, et samarbeid mellom Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Meteorologisk institutt, Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet.

av støy i arealplanleggingen (T-1442), og vi mener det er relevant se til de prosessene og funnene som har blitt gjort i denne revisjonen i det videre arbeidet med T-1520.

4.4 Tolkning av gul og rød sone

Bruk av luftsoner som virkemiddel, er et viktig element i retningslinjen. Intensjonen med å synliggjøre områder med mulige luftforurensningsproblemer, er å gjøre utbyggere og arealplanleggere mer bevisste på at det er nødvendig å ta spesielle hensyn til luftkvalitet. Gjennom evalueringen kom det fram at mange brukerne av retningslinjen opplever at retningslinjen gir rom for ulik tolkning av hvordan sonegrensene skal fortolkes og forstås, og at dette kan åpne opp for ulik praksis og håndtering av luftforurensning i plansaker.

Vi mener revisjonen må sikre at det kommer tydelig fram hva som gjelder av krav og anbefalinger i rød og gul sone, slik at det blir likhet i saksbehandlingen.

4.5 Bygg og anleggsvirksomhet

Gjennom evalueringen trakk mange brukere fram at de setter pris på retningslinjens kapittel 6 om luftforurensning fra bygg og anleggsvirksomhet. Det er få andre retningslinjer, veiledere eller regelverk som omtaler luftforurensning fra bygg- og anleggsvirksomhet. Dette kapittelet er i dagens retningslinje svært kort, og kan med fordel utvides og konkretiseres i større grad. Vi mener det er behov for en gjennomgang og tydeliggjøring av når det er krav til målinger på bygg- og anleggsplasser, og hvordan disse skal gjennomføres. Avbøtende tiltak i anleggsperioden bør også beskrives bedre. Her bør det også vises til kravene i forurensningsforskriftens kapittel 30.

4.6 Avbøtende tiltak

Flere brukere har påpekt at de avbøtende tiltakene som foreslås i veilederen er mangelfulle og lite konkrete. Ett eksempel er formuleringen som står under avbøtende tiltak tilknyttet planlegging av luftfølsom bebyggelse i gul og rød sone: «*Det skal legges vekt på at ny bebyggelse og spesielt uteoppholdsarealer får så god luftkvalitet som mulig. Bebyggelse må utformes slik at luftgjennomstrømming blir godt i varetatt*». Her er det uklart hva som kreves for å sikre god luftgjennomstrømming. Eksempler på slike formuleringer er vanskelige å følge opp av både saksbehandler og utbygger, og gjør det også vanskelig for myndighetene å kvalitetssikre planforslag der luftforurensning er tema. Det er behov for en konkretisering av hvilke tiltak som er aktuelle i gul og rød sone, og en tydeliggjøring av når det kreves tiltak og ikke. Dette kan bidra til at saksbehandlere i større grad kan stille krav i de ulike planfasene.

4.7 Veiledning og innretning

I det videre revideringsarbeidet bør både retningslinje og tilhørende veileder vurderes og sees i sammenheng. Det er behov for en gjennomgang av hvilken informasjon som hører hjemme i selve retningslinjen, og hva som bør konkretiseres i en veileder.

For at anbefalinger i retningslinjen skal bli lagt til grunn og brukes i plansaker er det nødvendig at saksbehandlere har tilstrekkelig kunnskap om lokal luftkvalitet. Det er først når retningslinjen følges at den bidrar til å forbedre luftkvaliteten, til å redusere eksponeringen for befolkningen og til å nå nasjonale mål. Saksbehandlerne må kjenne til retningslinjen for å utarbeide bestemmelser om luftkvalitet i planvedtak. Dagens retningslinje er ikke tilstrekkelig kjent eller innrettet mot brukere som jobber med planprosesser. Vi mener at det er viktig at den tilhørende veilederen til retningslinjen er tydelig på hvilke anbefalinger og krav som kan stilles i ulike planfaser, og hvordan retningslinjen bør anvendes i praksis for å forebygge eller begrense luftforurensning i arealplanlegging.

5. Konklusjon og anbefalinger

Miljødirektoratet, Statens vegvesen og Folkehelseinstituttet mener evalueringen av T-1520 viser at retningslinjen kan være et viktig hjelpemiddel for de som jobber med luftkvalitet i plansammenheng. Evalueringen viser imidlertid at det er behov for å forbedre og videreutvikle T-1520 på flere punkter, slik at retningslinjen blir et nyttig og viktig hjelpemiddel for planmyndighetene og andre brukere. Det gjelder blant annet følgende punkter (i ikke-prioritert rekkefølge):

- Gi retningslinjen et tydelig formål, og gjøre den relevant som verktøy for å nå nasjonale mål for luftkvalitet
- I den grad det er mulig, gi retningslinjen en høyere status i plansaker
- Konkretisere hvordan retningslinjen bør brukes i ulike planfaser, og hvilke tiltak og krav som skal eller bør stilles
- Gjøre retningslinjen i stand til å belyse og håndtere mulige målkonflikter som mellom fortetting og luftforurensning i plansaker
- Gjøre retningslinjen tydeligere og mer konkret slik at den gir mindre rom for tolkninger og ulik praktisering
- Vurdere sonegrensene og harmonisere disse mot annen målstruktur innen lokal luftkvalitet (grenseverdier, luftkvalitetskriterier og nasjonale mål)
- Vise sammenhengen mellom T-1520 og andre retningslinjer og regelverk
- Standardisere og stille krav til metoder og data som skal brukes i luftkvalitetsberegninger
- Konkretisere hvordan luftkvalitet skal behandles i bygg- og anleggsfase, og hvilke tiltak og krav som kan stilles
- Tydeliggjøring og eksemplifisering av avbøtende tiltak og tiltak som gjennomføres med hjemmel i annet lovverk (f.eks. forurensningsforskriften)
- Revidering av tilhørende veileder

På dette grunnlaget vil etatene utarbeide forslag til endringer i Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520). Vi vil i denne fasen også vurdere om det kan være behov for å gjøre endringer i annet regelverk (f.eks. forurensningsforskriften kapittel 7). Vi anbefaler også at det trekkes inn forsterket plankompetanse fra etatene i den neste fasen. Det bør også vurderes om Kommunal- og moderniseringsdepartement bør trekkes inn.

Vedlegg:

1. *Rambøll, 2020. Evaluering av "Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520)". Rapport*
2. *Miljødirektoratet, 2020. Rapport fra Questback-undersøkelse om kommunenes bruk av T-1520. Spørreundersøkelsen ble sendt til postmottak i alle landets kommuner, og ble utført i perioden 20. oktober - 6. november 2020.*

Miljødirektoratet

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

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljodirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Torgarden, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Grensesvingen 7, 0661 Oslo

Miljødirektoratet jobber for et rent og rikt miljø. Våre hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Vi er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet og har mer enn 700 ansatte ved våre to kontorer i Trondheim og Oslo, og ved Statens naturoppsyn (SNO) sine mer enn 60 lokalkontor.

Vi gjennomfører og gir råd om utvikling av klima- og miljøpolitikken. Vi er faglig uavhengig. Det innebærer at vi opptre selvstendig i enkeltsaker vi avgjør, når vi formidler kunnskap eller gir råd. Samtidig er vi underlagt politisk styring. Våre viktigste funksjoner er at vi skaffer og formidler miljøinformasjon, utøver og iverksetter forvaltningsmyndighet, styrer og veileder regionalt og kommunalt nivå, gir faglige råd og deltar i internasjonalt miljøarbeid.