

Langsigtet og kortsigtet løsning på restriktive støjvilkår ved anlægsarbejder på banen

Banedanmark gennemfører en række store anlægsprojekter, som er forudsætningen for elektrificeringen af jernbanen. En række af disse arbejder medfører støjgener, ikke mindst broarbejderne ifm. elektrificeringen, men også f.eks. ramning af pæle og fundamenter til det nye kørestrømssystem.

Det er kommunerne, som er støjmyndighed, og dermed fastsætter rammerne for, hvor meget Banedanmark må støje ifm. disse arbejder. Banedanmarks udgangspunkt for arbejderne er, at de mest hensigtsmæssigt gennemføres om natten, i weekender og i helligdag/ferieperioder, hvor der er færrest passagerer. Til gengæld vægter kommuner typisk borgernes nattesøvn og tilsvarende højere end passagerernes transportbehov. Banedanmark har generelt oplevet en god kommunal forståelse og fleksibilitet for Banedanmarks behov for nat- og weekend/feriearbejder.

Imidlertid har Banedanmark ifm. to konkrete broarbejder i Aarhus Kommune modtaget afslag på alle nat-, weekend- og helligdagsarbejder uden for nogle meget begrænsede tidsrum. Det er markant mere restriktive krav, end Banedanmark normalt mødes med. Der er tale om broarbejder, der er en direkte forudsætning for elektrificeringen af banen til Aarhus og Aalborg. Det har to konsekvenser for Banedanmark:

- For det første er det eneste alternative udførselstidspunkt dagsarbejder i kortere intervaller 07.00 til 18:00 for mindre støjende arbejder og 08:00 til 16:00 for mere støjende arbejder, hvilket betyder fuld afbrydelse af togtrafikken samt en længere udstrækning af projekterne, fordi arbejderne pr. spærring bliver mindre effektive. Konkret betyder det, at der skal være 93 dage med totalspærringer i dagtimerne mod Banedanmarks udførselsplan, der tilsiger 23 dage med dagsspærringer alene grundet disse to broarbejder.
- For det andet kan Banedanmark ikke overholde varsling af spærringer hverken ift. EU-forordning eller ift. aftalte principper for sporspærringer med DSB.

Det skal bemærkes, at de trafikale gener af de mere restriktive krav for passagerne er vurderet til et samfundsøkonomisk tab på i størrelsesordenen 65 mio. kr., mens det samfundsmæssige tab, der undgås ved de mere restriktive krav ift. støjgener, er anslået til ca. 9 mio. kr. Det er endvidere Banedanmarks vurdering, at de restriktive krav fra Aarhus vil blive underkendt ved en evt. nævnspøvelse, men da sagsbehandlingstiden er meget lang (1-2 år), kan Banedanmark ikke vente på en sådan afgørelse, hvis tidsplanen for elektrificering skal fastholdes.

Banedanmark er i dialog med Aarhus Kommune om mindre restriktive støjvilkår. I den forbindelse fremhæver Aarhus Kommune bl.a., at Banedanmarks manglende mulighed for at give kompensation selv ved meget støjende natarbejder – f.eks. i form af hotelovernatning – gør det vanskeligt for Aarhus Kommune at fravige de restriktive vilkår.

Som konsekvens af kommunes hidtidige afvisning af at give Banedanmark mulighed for at gennemføre arbejderne i 2021 som natarbejder, har Banedanmark været nødt til at udskyde broarbejderne til 2022. Det eneste alternativ var at lukke jernbanen fra Skanderborg og opefter i omegnen af 40 dage i 2021 uden for ferier, weekender mv. Dette vurderede Banedanmark ikke var proportionalt ift. muligheden for at udskyde arbejderne til 2022, hvorved der ville være mulighed for at finde en løsning, der muliggør natarbejder, jf. nedenfor. Hvis dette imidlertid ikke er tilfældet, så vil

Banedanmark være nødt til at spærre jernbanen i meget lange perioder fra 2022 og fremefter, givet Banedanmark har mange forestående broarbejder i Aarhus Kommune. Det er således absolut hastende for Banedanmark at få løst denne problemstilling i efteråret 2021, idet en yderligere udskydelse af arbejderne vil betyde en markant forsinkelse af elektrificeringen og dermed indsættelsen af DSB's nye eltog. Endvidere må Banedanmark i dialog med DSB og Arriva finde muligheder for de nødvendige nat- og weekendspærringer i 2022, hvilket vil kræve stor fleksibilitet. Dette er uddybet i vedlagte notat om konsekvenserne af Aarhus kommunes støjvilkår.

Behov for en permanent holdbar løsning

Som nævnt indledningsvist oplever Banedanmark generelt god dialog med kommunerne, hvor Banedanmark via god borgerkommunikation og inddragelse af de berørte borgere håndterer støjproblestillingerne. Sagen fra Aarhus viser imidlertid, at Banedanmarks arbejder er ganske omfattende, og Banedanmarks mulighed for at tilpasse sig meget restriktive vilkår fra kommunerne derfor er meget begrænsede, uden at Banedanmark må imødesee meget store økonomiske og trafikale konsekvenser. Hertil kommer, at nævnsprøvelse af de kommunale afgørelser er så lang, at det reelt ikke er en mulighed for Banedanmark at løse uenigheder med kommunerne ad den vej.

Derfor vurderer Banedanmark, at der er behov for en permanent hjemmel til, dels at transportministeren kan fravige de kommunale støjvilkår, dels at Banedanmark kan tilbyde midlertidigt ophold uden for eget hjem ved særlige situationer.

Banedanmarks grundlæggende tilgang er, at den nuværende planlægningsmodel er god. Den er baseret på, at der gennemføres en VVM, som i generelle vendinger beskriver støjomfanget. Denne behandles politisk i forbindelse med beslutning om at gennemføre projektet, og Banedanmark modtager i de tilfælde en VVM-tilladelse. På den baggrund bestiller Banedanmark større spærringer samt detaljerer projekter og ansøger på den baggrund om en specifik støjtilladelse hos kommunen. Kommunen vil som hovedregel holde sig inden for rammerne af VVM og tildele en afbalanceret støjtilladelse. Kommunens skøn er således også begrænset af almindelige proportionalitetsprincipper. Kommunen er imidlertid ikke forpligtet til i alle tilfælde at acceptere den støj, der fremgår af i VVM-tilladelsen. F.eks. fremgik det af VVM'en for elektrificering af Fredericia-Aarhus-Aalborg, at "nogle aktiviteter ville medføre en væsentlig påvirkning af det omkringliggende miljø i form af støj". Derfor fungerer modellen ikke, hvis Banedanmark ikke tidsmæssigt har mulighed for at få prøvet en usaglig kommunal afgørelse eller i de tilfælde, hvor kommunens krav må antages at være saglige efter miljøbeskyttelseslovens almindelige bestemmelser, men alligevel forhindrer, at projektet gennemføres som forudsat ved den politiske beslutning.

Banedanmark ser to mulige principmodeller:

1. Ministeren gives hjemmel til at fravige kommunalt fastsatte støjvilkår og selv fastsætte dem i det omfang, det er nødvendigt for at undgå væsentlig forsinkelse eller fordyrelse af anlægget. Banedanmark gives desuden en bred mulighed for compensation ved enhver form for støjende arbejder, hvor Banedanmark finder det nødvendigt. Dette vil omvendt også give kommunerne mulighed for at fastsætte krav om tilbud om midlertidigt ophold uden for

hjemmet selv ved meget lave støjgener, hvorfor det må forventes, at der i større omfang vil være behov for, at ministeren benytter den nye hjemmel til at fravige de kommunale støjvilkår.

2. Ministeren gives hjemmel til at fravige kommunalt fastsatte støjvilkår og selv fastsætte dem. Banedanmark gives desuden hjemmel til at tilbyde midlertidigt ophold uden for hjemmet, men denne mulighed begrænses til at omfatte meget støjende arbejder. Dette vil begrænse kommunernes mulighed for at stille krav om ubegrundet kompensation og dermed reducere ministerens behov for at fravige de kommunale støjvilkår. Til gengæld vil det formentlig forudsætte, at der fastsættes en reel tålegrænse, som Banedanmark kan give kompensation efter, hvilket vil have stor præcedensvirkning.

Der kan naturligvis tænkes varianter mellem de to modeller, der evt. også kan trække på kommissarius. Banedanmark hælder umiddelbart mest mod model to, idet den vurderes bedst at fastholde kommunen som reel støjmyndighed. Ift. den konkrete model henvises til uddybning i vedlagte notat om lovgrundlag om støj, hvor der også redegøres for inspiration fra Metro-modellen og andre modeller.

En sådan hjemmel bør indsættes i jernbaneloven, således at den gælder generelt for Banedanmarks projekter og ikke skal indarbejdes i alle anlægslove mv.

Behov for en kortsigtet løsning

Som nævnt indledningsvist har Banedanmark et akut behov for en løsning på de meget restriktive støjvilkår i Aarhus Kommune. Det mest optimale vil være, hvis der ganske hurtigt kan opnås politisk enighed om en lovændring, således, at Banedanmark kan planlægge udførelse af støjende arbejder, herunder i aften- og nattetimer. Det vil dog samtidig være nødvendigt, at denne ændring kommer i løbet af efteråret, således at den kan implementeres inden Banedanmark igangsætter arbejder i februar 2022.

Dette kan være en udfordring ift. lovprocessen. Hvis der ikke kan skabes lovhjemmel til, at ministeren fraviger de kommunale støjvilkår tidsnok, vil det være Banedanmarks forslag, at der indledes drøftelser med Aarhus Kommune med udgangspunkt i, at der kan gennemføres nat-, weekend- og helligdagsarbejder, mod at Banedanmark konkret tilbyder midlertidigt ophold uden for eget hjem til støjramte borgere.

Der udestår en nærmere analyse af, om hjemmel evt. kan opnås via aktstykke med henvisning til, at den materielle lovhjemmel er politisk godkendt og under behandling i Folketinget.

Der vedlægges notater, der dels uddyber de juridiske problemstillinger, dels giver seneste status på den konkrete sag i Aarhus Kommune.