

## NOTAT OM STØJ FRA MOTORVEJ

### PROBLEMSTILLING

Silkeborg Kommune vedtog den 26.6.2006 lokalplan nr. 132.19 (herefter "lokalplanen") for et boligområde (herefter "lokalplanområdet") nord for Vestre Højmarksvej. Lokalplanområdet ligger ca. 300 m. fra Silkeborg motorvejen, og det er efter motorvejens åbning ved faktiske målinger af trafikmængden og de på grundlag heraf udførte støjberegninger konstateret, at støjen fra motorvejen ikke kan overholde den vejledende grænseværdi for vejstøj på 58 dB(A) i boligområder.

Hvis den vejledende støjgrænse skal overholdes, kræver det, at der etableres støjdæmpende foranstaltninger. Vejdirektoratet har imidlertid afvist at afholde udgifterne til etablering af de nødvendige støj-dæmpende foranstaltninger, og nærværende notat har til formål at belyse de støjramte beboeres retsstilling og de forpligtelser, der påhviler henholdsvis Vejdirektoratet og Silkeborg Kommune

### SAGSFREMSTILLING

Det boligområde, der bliver udsat for en støjpåvirkning fra motorvejen, der overstiger den vejledende støjgrænse på 58 dB både ved facaderne og på de udendørs opholdsarealer med beregnet 2 dB, var i henhold til regionplanen, jf. redegørelsen til lokalplanens forhold til den øvrige planlægning for området side 23 i lokalplanen, udlagt til "*mulige byvækstområder*".

Videre anføres i lokalplanen side 23, at "*Regionplanen fastsætter, at der som hovedregel friholdes en beskyttelseszone på op til 300 m. i forbindelse med planlægning af byudvikling i forhold til den fremtidige motorvej*".

I redegørelsens afsnit side 23 om vejplanlægning kommenteres placeringen af boligområdet i forhold til den planlagte motorvej; "*Nordvest for lokalplanområdet er det planlagt, at den fremtidige motorvej mellem Århus og Herning skal ligge. Motorvejen skønnes at komme til at ligge ca. 300 m. fra lokalplanområdets grænse mod vest*".

Lokalplanen er miljøvurderet i henhold til "Lov om miljøvurdering af planer og programmer" (herefter "miljøvurderingsloven"). Der er på side 27 i lokalplanen foretaget en vurdering af støjen fra motorvejen - hvis den forventede linjeføring - ca. 300 m. nordvest fra lokalplanområdets grænse bliver vedtaget.

Grundlaget for miljøvurderingen er den af vejdirektoratet udarbejdede VVM Rapport 333/2006 for Kombilini, Motorvej Herning - Århus. Den er senere revideret med Supplerende VVM redegørelse Rapport 333/2008 og Forbedret Kombilinieprojekt. Æstetisk vurdering og visualisering udarbejdet af Vejdirektoratet.

I VVM Rapport 333/2006 er det forudsat, at motorvejen belægges med støjreducerende asfalt, at den placeres på en 10 m. høj dæmning gennem Fladmose, samt at den har en afstand til lokalplanområdets afgrænsning på ca. 300 m. Der er forudsat en belastning af motorvejen med en trafikmængde (køretøjer) fremskrevet til 2015 på 10.000 pr. årsdøgn. Der er ved trafiktællinger i 2017 konstateret en trafikmængde på 17.000 køretøjer. Andelen af tung trafik er øget fra en forudsætning om 10% til 14-20% i forhold til de faktiske målinger.

Beregningerne af støjdbredelsen i VVM redegørelsen fra 2006 viser, at der inden for lokalplanområdet vil være et støjniveau på mindre end 55 dB(A), og lokalplanområdet vil derfor ikke blive belastet med støj over de støjgrænser, der fremgår af Kommuneplan 2001-2012 for Silkeborg samt Bygningsreglementet. Miljøvurderingen i lokalplan nr. 132.19 er på baggrund af ovenstående oplysninger i VVM rapporten, at *"Det vurderes derfor, at der ikke bør stilles krav om støj dæmpning af lokalplanområdet i forhold til motorvejen"*.

I lokalplanens pkt. 8.3 er det foreskrevet, at *"Ved placering og udformning af udendørs opholdsarealer skal det sikres, at det beregnede ækvivalente støjniveau fra trafik overholder de generelle rammebestemmelser i Kommuneplan 2001-2012."*

*Ved lokalplanens udarbejdelse må støjniveauet således ikke overstige 55 dB(A), medmindre særlige forhold taler for en lempelse"*.

Lokalplanområdet er i dag fuldt udbygget, og beboerne klager over støj fra motorvejen og kræver, at der etableres støj dæpende foranstaltninger.

#### **Årsagen til, at der er opstået et støjproblem i lokalplanområdet**

Da lokalplanen blev vedtaget i 2006 blev der foretaget en miljøvurdering i henhold til miljøvurderingsloven af støjpåvirkning fra motorvejen, der viste, at de vejledende støjgrænser for vejstøj ville kunne overholdes med en fremskrivning af trafikmængden til 2015. Den fremtidige udvikling i trafikmængden efter 2015 indgik ikke i miljøvurderingen.

I den konkrete situation blev det imidlertid af Vejdirektoratet - og af Silkeborg Kommune på grundlag af den af Vejdirektoratet udarbejdede VVM Rapport 303/2006 - vurderet, at de i lokalplanområdet udlagte boliger **ikke** med en fremskrivning af trafikken til 2015, ville blive udsat for en støjbelastning, der oversteg de vejledende støjgrænser for vejstøj.

Det fremgår af planlovens § 15a stk. 1, at en lokalplan kun må udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af *"afskærmningsforanstaltninger"* kan

sikre *"den fremtidige anvendelse mod støjgener."* Der er ikke i lokalplanen stillet krav om etablering af støjdæmpende foranstaltninger, da der ikke på grundlag af indholdet af VVM Rapport 303/2006 var et behov herfor. Lokalplanområdet er beliggende ca. 300 m. fra motorvejen, og de vejledende støjgrænser kun overholdes med en pæn margin.

Vejdirektoratet fik inden vedtagelsen af lokalplanen denne i høring til kommentering, jf. planlovens § 25 stk. 1, og direktoratet kommenterede planforslaget uden, at ministeren benyttede sig af retten til at nedlægge veto mod vedtagelsen i medfør af planlovens § 29 stk.3.

Det anføres således af Vejdirektoratet i mail af 3.4.2006 til Silkeborg Kommune bl.a., at *"...Vejdirektoratets opdaterede forudsætninger og forudsatte støjudbredelse fra et sådant motorvejsnet fremgår af ovennævnte rapport 303. der er bl.a. generelt forudsat en mindre støjende asfaltbelægning på motorvejen, end der var forudsat i rapporten fra 2002, jf. henvisningen til 2002 rapporten i foreliggende udkast til lokalplanen."* Denne bemærkning kan fortolkes således, at støjpåvirkningen bliver mindre end oprindeligt forudsat, hvor de vejledende støjgrænser for vejstøj **også** ville være opfyldt i lokalplanområdet.

Vejdirektoratet bemærker endvidere, at *"...vejanlægget i forbindelse med et senere motorvejsanlæg ikke forudsætter etablering af støjdæmpning mod nye byudviklingsområder, jf. Vejdirektoratets brev af 26. april 2005 vedrørende Balle/Buskelund strukturområdet."*

...

*Den statslige vejplanlægning, herunder det planlagte vejudlægs eventuelle støjkonsekvenser på ubebyggede arealer i åbent land, skal lægges til grund for den kommunale planlægning. Såfremt sådanne arealer inddrages til støjfølsom anvendelse vil eventuelt påkrævet støjdæmpning være det statslige vejanlæg uvedkommende."*

Ovenstående afsnit må forstås således, at udlægges der nye byudviklingsområder, hvis inddragelse til boliger m.v. forudsætter etablering af støjdæmpende foranstaltninger, vil udgifterne hertil ikke blive afholdt af Vejdirektoratet som en del af anlægsudgifterne til motorvejen.

Silkeborg Kommune besvarede den 30.6.2006 Vejdirektoratets indlæg, og det anføres bl.a., at *"Støjberegningerne i VVM Rapport 303 fra 2006 viser, at lokalplanområdet ikke bliver påført en støjbelastning, der overstiger kravet på 55 dB(A). Grundene i lokalplanområdets vestligste yderkant bliver påvirket med et støjniveau på maks. 53 dB(A)..."*

*Lokalplanens §8.4 sikrer, at udendørs opholdsarealer placeres og udformes, så det beregnede ækvivalente støjniveau påført fra trafik overholder de generelle rammebestemmelser i Kommuneplan 2001-2012".*

Vejdirektoratet har ikke efterfølgende reageret på Silkeborg Kommunes svar.

Den støjbelastning, lokalplanområdet påføres efter, at motorvejen blev åbnet den 11.9.2016, har imidlertid vist sig at overskride de vejledende støjgrænser for vejstøj samt de i Bygningsreglementet og Kommuneplan 2001-2012 indsatte støjgrænser.

Vejdirektoratet har i notat af 10.10.2017 orienteret Departementet/ministeren om resultatet af nye støjberegninger for Silkeborgmotorvejen. Orienteringen er begrundet i, at *"nogle af naboerne til motorvejen (har) efter vejen blev åbnet oplevet et større støjniveau, end de havde forventet."*

Det fremgår dog af notatet, at støjbelastningen også på *"enkelte strækninger"* er *"noget større end forventet"* af Vejdirektoratet, og at det vurderes, at der skal iværksættes nogle supplerende støjdæmpende tiltag.

Vejdirektoratet anfører flere begrundelser for, hvorfor støjbelastningen er større end forudsat. I VVM Rapport 333/2008 oplister Vejdirektoratet de forhold, der påvirker det støjniveau, der opleves af naboer til motorvejen. Der fremhæves særligt;

- *"Trafikmængden og dens sammensætning...*
- *Evt. støjafskærmning..."*.

En af årsagerne er, at Vejdirektoratet nu anvender beregningsmetoden for vejstøj NORD2000 og ikke som hidtil NVB96. Sidstnævnte metode blev anvendt ved udarbejdelsen af både VVM Rapport 303/2006 og VVM Rapport 333/2008. Det er førstnævnte VVM rapport, der har dannet grundlag for miljøvurderingen af lokalplanen. Nord2000 beregningsmetoden er ifølge Vejdirektoratet *"mere nuancerede"*.

Det skal bemærkes, at det ifølge Vejdirektoratets Rapport 335/2011 allerede i 2005 blev besluttet at implementere NORD2000, og at den kunne derfor allerede have været anvendt i forbindelse med udarbejdelse af VVM Rapport 303/2006. Anvendelse af beregningsmetoden i forbindelse med udarbejdelse af VVM Rapport 303/2006 kunne - måske - have haft den virkning, at miljøvurderingen af lokalplanen var faldet anderledes ud. Det skal for forståelsens skyld bemærkes, at grænseværdien blev justeret til 58 dB for at udtrykke samme beskyttelsesniveau som 55 dB efter støjberegningsmetoden NVB96.

Det fremgår af bemærkningerne til anlægsloven pkt. 8.2, at *"I forbindelse med detailprojekteringen og ekspropriationskommissionens behandling vil støjberegningerne blive opdateret efter Nord2000 metoden. Ved anvendelse af denne metode er den vejledende grænseværdi for vejtrafikstøj fastsat til 58 dB (Lden)"*. Vejdirektoratet burde således senest i forbindelse med detailprojekteringen, hvis den ændrede beregningsmetode faktisk har haft en betydning for overskridelsen af støjgrænserne, have konstateret, at de vejledende støjgrænser ud for Buskelund ikke kunne overholdes, og at der skulle etableres støjdæmpende foranstaltninger.

Det forudsættes også i bemærkningerne til anlægsloven pkt. 4.3, at der i forbindelse med detailprojekteringen af motorvejen vil kunne foretages en nærmere vurdering af støjgenerne; *"I forbindelse med den videre projektering vil støjforholdene blive nærmere undersøgt, og Vejdirektoratet vil ud fra de anlægstekniske og økonomiske muligheder søge at minimere støjgenerne fra motorvejen. Det kan f.eks. ske ved*

*at anvende overskudsjord til terrænregulering eller opbygning af jordvolde, hvor det er hensigtsmæssigt, eller ved at yde tilskud til facadeisolering”.*

Bemærkningerne oplyser i pkt. 8, at *”Vejdirektoratet vil gennemføre en evaluering af de miljømæssige konsekvenser 3-5 år efter åbningen af motorvejen”.* Der er således også en politisk tilkendegivelse af, at der efter motorvejens åbning skal foretages en vurdering af de miljømæssige konsekvenser af motorvejens etablering.

En anden, og nok den vigtigste forklaring på, at beboerne i lokalplanområdet oplever støjgener over den vejledende grænseværdi, er, at de trafikale forudsætninger, der af Vejdirektoratet ligger til grund for VVM Rapport 303/2006 og VVM Rapport 333/2008, ikke er korrekte. På strækningen Funder-Viborgvej er den faktiske trafikmængde i 2017, altså få måneder efter åbningen af motorvejen, i september 2016 målt til 17.000 køretøjer mod en forudsætning fremskrevet til 2015 på 10.000 køretøjer. Samtidigt er andelen af den tunge trafik målt til 14-20%, mens forudsætningerne var 10%.

I VVM Rapport 333/2008 side 87 er de trafikale konsekvenser af ”den nye Kombilinie” vurderet ved, at der er foretaget en opdatering af den trafikmodel, der blev anvendt i VVM Rapport 303/2006, *”...som tager højde for den seneste udvikling i trafikken og udbygningen af vejnettet i området...*

*Årsdøgntrafikken er fremskrevet til år 2015-niveau ved brug af prognoser for biltrafikkens udvikling. På rute 15-strækningen Herning-Århus forventes trafikken at stige med 2% pr. år...”. Vejdirektoratets prognoser om udviklingen i trafikmængden er dermed langt fra den faktiske trafikmængde, når direktoratets fremskrivning når op på ca. 10.000 biler i årsdøgntrafik på strækningen Funder-Viborgvej, jf. side 90.*

I bemærkningerne til forslag til lov om anlæg af motorvej mellem Funder og Låsby den 28.1.2009 forventes motorvejen mellem Funder og Ringvejen/Nørreskov Bakke at blive benyttet af 10.000-13.000 biler. Det kan således konstateres, at Vejdirektoratet **væsentligt** har under-/fejlvurderet den faktiske trafikmængde, og dermed støjbidraget fra motorvejen til lokalplanområdet.

Det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/2007 om støj fra veje side 20, at *”Det er væsentligt, at vejmyndighederne allerede i planlægningsfasen for en vejudbygning tager hensyn til støjen, således at behovet for evt. støjdæmpende foranstaltninger er afklaret som et led i planlægningsprocessen. Der bør herunder tages højde for den forventede fremtidige trafikstigning, hvis det er en sandsynlig følge af vejanlægget.”* Vejdirektoratet burde således i VVM rapporterne have indregnet den realistiske fremtidige trafikstigning, hvorved det i planlægningsfasen af motorvejen havde været muligt at beregne det korrekte støjbidrag til omgivelserne. Ansvar for vurderingen af trafikmængden hviler alene på Vejdirektoratet.

Støjbidraget er minimum 2dB højere end forudsat, og dermed kan den vejledende støjgrænse for vejstøj, jf. Miljøstyrelsens Vejledning nr. 4 2007 på Lden 58 dB, Kommuneplan 2001-2012 og Bygningsreglementets krav til støj ved facader og udendørs opholdsarealer ved boliger beregnet i punkter 1,5 m over terræn ikke overholdes i hele lokalplanområdet. Lokalplanens miljøvurdering er dermed heller ikke korrekt, da den forudsætter, at de vejledende støjgrænser kan overholdes.

Der er således opstået støjgener for beboerne i lokalplanområdet ud over det, de selv, Vejdirektoratet og Silkeborg Kommune forventede, før motorvejen åbnede for trafik.

Vejdirektoratet anfører i notatet af 10.10.2017 side 7, at *"Det bemærkes, at Vejdirektoratet med udgangspunkt i anlægsloven ikke finder, at der er grundlag for at foretage yderligere støjdæmpende tiltag ved Buskelund området. Det bemærkes yderligere, at området er lokalplanlagt efter planlægningen af motorvejen"*.

Sidstnævnte udsagn er ikke korrekt, idet området blev lokalplanlagt på grundlag af VVM Rapport 303/2006, der ikke viste problemer med overholdelse af de vejledende støjgrænser i lokalplanområdet - hvilket i øvrigt heller ikke VVM Rapport 333/2008 viste - og linieføringen af motorvejen var endnu ikke helt fastlagt, idet den endelige linieføring blev først fastlagt efter vedtagelsen af anlægsloven i april 2009, jf. bemærkninger til lovforslaget pkt. 8.1. Der kunne således ved linieføringen have været taget højde for det konstaterede støjproblem for beboerne i lokalplanområdet. Endelig forudsættes det i anlægsloven, at støjen skal undersøges nærmere og søges minimeret *"ud fra de anlægstekniske og økonomiske muligheder"*, jf. pkt. 4.9.

#### **Hvem skal betale for etablering af eventuelle støjdæmpende foranstaltninger**

Vejdirektoratet har afvist at ville afholde omkostningerne til at udføre støjdæmpende foranstaltninger i forhold til lokalplanområdet.

Det er min vurdering, at Vejdirektoratet er forpligtet hertil på grundlag af det forvaltningsretlige lighedsprincip. En myndighed er således forpligtet til at behandle ensartede tilfælde ens. Der skal være saglige grunde for at gøre forskel på borgere.

Vejdirektoratets egen målsætning fremgår af direktoratets hjemmeside, hvor det anføres; *"Selvom der ikke er fastsat grænseværdier for støj fra veje, har myndighederne påtaget sig ansvaret for at nedbringe støjgenerne. Staten vedkender sig sit ansvar, og Vejdirektoratet har derfor målsætninger om:*

- *At overholde den vejledende grænseværdi på 58 dB for boligområder i forbindelse med planlægning og anlæg af nye veje..."*.

I VVM Rapport 333/2008 side 154 oplystes de forudsætninger for støjpåvirkning, der gælder for projektet; *"For at undgå at sammenhængende boligbebyggelse belastes med støjniveauer over 55 dB(A), samt at rekreative områder i det åbne land belastes med mere end 50 dB(A), er det forudsat, at der etableres støjskærme på dele af strækningen..."*.

Overført til den konkrete sag skal Vejdirektoratet sikre, at alle af støjgener fra motorvejen påvirkede beboere langs Silkeborg motorvejen i byområder behandles ens og sikres, at den vejledende grænseværdi for vejstøj kan overholdes, og hvis det ikke er tilfældet, sikre at der etableres støjdæmpende foranstaltninger.

Der foreligger ikke nogen saglig begrundelse for, at nogle af beboerne langs dele af motorvejen, hvor det er konstateret en overskridelse af støjgrænserne, sikres mod støjgener ved etablering af støjdæmpende foranstaltninger, mens andre må tåle generne. Det skal fremhæves, at årsagen til, at der er støjgener, i al væsentlighed skyldes Vejdirektoratets fejl- og undervurdering af trafikmængden og andelen af tunge køretøjer, der ligger til grund for de to VVM rapporter og for miljøvurderingen i lokalplanen.

Vejdirektoratet erkender i notat af 22.11.2017, at *"Generelt om trafikberegninger i en planlægningsproces som denne vedr. en ny motorvej ved Silkeborg, må det konstateres, at der er en usikkerhed, når trafikmængder prognosticeret mere end 10 år ud i fremtiden"*.

Der er intet at bebrejde Silkeborg Kommune, der vedtog lokalplanen med miljøvurdering på grundlag af Vejdirektoratets VVM Rapport 303/2006. VVM rapporten viser, at der ikke - selv med fremskrivning af trafikken til 2015 - ville være problemer med at overholde den vejledende støjgrænse. Vejdirektoratet kan ikke med henvisning til, at et vagt formuleret indhold af høringssvar til lokalplanen af 3.4.2006 "fraskrive sig ansvaret" for direktoratets egne fejl- og undervurderinger af trafikmængden og dennes sammensætning.

Vejdirektoratet "opdagede" ikke fejl- og undervurderingen, herunder betydningen af anvendelse af Nord2000, i forbindelse med detailprojekteringen af motorvejen, hvorfor Vejdirektoratet må stå ved sit ansvar over for beboerne i lokalplanområdet, og etablere de nødvendige støjdæmpende foranstaltninger, så den vejledende grænseværdi for støj kan overholdes ved boligernes facader og udendørs opholdsarealer.

Beboerne i lokalplanområdet vil tillige kunne påberåbe sig de almindelige naboretlige grundsætninger over for Vejdirektoratet. Efter naboretten kan naboer til et anlæg eller en indretning kræve ulemper/gener, der overstiger det, der er sædvanligt det pågældende sted, nedbragt til under tålegrænsen. Hvis det ikke er muligt på grund af de almene samfundsinteresser, som det kan være tilfældet for en motorvej, at nedbringe generne til under tålegrænsen, kan der i stedet kræves erstatning.

Hvis støjgenerne/ulemperne ikke nedbringes til et acceptabelt niveau f.eks. ved etablering af støjdæmpende foranstaltninger, så de vejledende støjgrænser kan overholdes, kan beboerne således i stedet kræve erstatning af Vejdirektoratet for det værditab, deres ejendomme lider som følger af generne fra motorvejen.

Højesteret har i to afgørelser MAD 1998.1225 og MAD 2001.1233 tilkendt naboer til Aarhus - Randers motorvejen erstatning for værdiforringelse af deres ejendomme, idet Højesteret udtaler i MAD 1998.1225; *"Såfremt ulemperne overstiger, hvad der med rimelighed må påregnes som led i den almindelige samfundsudvikling på trafikområdet, bør der ydes erstatning. Ved bedømmelsen af, om denne grænse er overskredet, må der foretages en konkret vurdering på grundlag af bl.a. støjniveauet, bygningernes afstand til vejanlægget, trafikintensiteten, områdets beliggenhed og karakter. I det omfang ulemperne overstiger denne grænse, skal der ydes erstatning for tabet herved."*

Det skal fremhæves, at der blev tilkendt erstatning til naboen til motorvejen i MAD 2001.1233, selvom den pågældende ejendom i forvejen var belastet af støj fra en sognevej på 57dB, og at støjbidraget fra motorvejen var 55 dB, hvorefter det samlede støjniveau udgjorde 59dB. I nærværende sag kan beboerne gøre gældende, at det ikke fritager Vejdirektoratet for et erstatningsansvar, at de i forvejen måtte påregne et vist støjniveau - men ikke over de vejledende støjgrænser - fra motorvejen.

### **Sammenfatning**

Det kan konkluderes, at Vejdirektoratet trafikprognose væsentligt har fejl- og undervurderet trafikmængden efter åbningen af Silkeborg Motorvejen, og at der ikke i detailprojekteringen af motorvejen er taget højde for, at støjbidraget fra motorvejen overstiger de vejledende grænser for vejstøj.

Beboerne i lokalplanområdet bliver udsat for en støjpåvirkning, som hverken de eller Silkeborg Kommune på grundlag af den af Vejdirektoratet udarbejdede VVM Rapport 303/2006 kunne forvente. Vedtagelsen af lokalplanen skete på grundlag af VVM Rapport 303/2006, og den viste, at lokalplanområdet efter etableringen af motorvejen såvel beregnet ved boligernes facader som ved udendørs opholdsarealer ikke ville blive påvirket af støj fra motorvejen, der oversteg de vejledende støjgrænser.

Vejdirektoratet er forpligtet til ved planlægning og anlæggelse af en ny motorvej at sikre, at sammenhængende boligområder i en bymæssig bebyggelse ikke fra motorvejens åbning påføres støjgener, der overstiger den vejledende støjgrænse.

Hvis dette alligevel er tilfældet, er Vejdirektoratet forpligtet til efter det forvaltningsretlige lighedsprincip at iværksætte ens støjdæmpende foranstaltninger for alle naboer til motorvejen, der påvirkes ensartet af vejstøjen, og ikke kun for en diskretionær gruppe af naboer til vejen. Alternativt er Vejdirektoratet forpligtet til at betale erstatning til de, der påføres væsentlige gener ud over det rimelige i henhold til de almindelige naboretlige grundsætninger.

Anette Kusk